

# **Políticas públicas y desarrollo local**

## **Escriben:**

Daniel **Arroyo**, José Luis **Coraggio**, Cristina **Díaz**, Manuel **Fernández de Luco**, Daniel **García Delgado**, Ernesto **Isuani**, Roberto **Lifschitz**, Oscar **Madoery**, Andrés **Mautone**, Hugo **Quiroga**, Eduardo **Resse**, Guillermo **Schweinheim**.

**Compilador:** Juan Carlos **Venesia**

# Índice

## Presentación

## Introducción

Juan Carlos **Venesia**

1. Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión.

Daniel **García Delgado**

2. Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización.

Guillermo **Schweinheim**

3. El ciclo de las políticas públicas locales. Nota para su abordaje y reconstrucción.

Cristina **Díaz**

4. Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina.

Daniel **Arroyo**

5. Capacidades territoriales para el desarrollo.

Oscar **Madoery**

6. Plan Estratégico.

Manuel **Fernández de Luco**

7. Planificación y estrategia: la experiencia de Rosario.

Roberto **Lifschitz**

8. Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del P.E.R.

Andrés **Mautone**

9. El Plan Estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad.

Eduardo **Resse**

10. La gobernabilidad en las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la ciudad de Buenos Aires).

José Luis **Coraggio**

11. Situación social y escenarios futuros en el Mercosur.

Ernesto **Isuani**

12. El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático.

Hugo **Quiroga**

## Presentación

Políticas Públicas y Desarrollo Local se inscribe en el marco determinado por los profundos cambios producidos en nuestras sociedades contemporáneas, las que han sido afectadas, en las últimas décadas, por transformaciones sustanciales que se han desarrollado tanto en el campo científico-técnico, como en los ámbitos sociopolítico y cultural.

El corolario de este proceso fue la emergencia de nuevas formas de organización económica y, consecuentemente, de nuevas formas de organización del poder.

Una serie de fenómenos conexos se presentan como característicos de la sociedad post-industrial, la globalización de la economía, la interdependencia política mundial; la coexistencia de fenómenos de integración y fragmentación, el desarrollo de las telecomunicaciones, constituyen aspectos fundamentales de dicho proceso de cambio.

La experiencia en la Argentina, al menos desde el inicio del proceso de transición a la democracia, se correlaciona con los procesos de transformación experimentados a escala mundial.

Asociadas al cambio del contexto, y fuertemente condicionadas por el mismo, se encuentran buena parte de las políticas en curso: de reforma económica (apertura, desregulación, privatizaciones), de reforma del Estado (reducción, equilibrio fiscal, descentralización), de integración económica regional; así como el aumento exponencial del desempleo, los cambios en el campo de la comunicación social; la reforma educativa y la reorientación de la política exterior, de defensa y de seguridad, etc.

Sin duda alguna, los vertiginosos procesos de cambio experimentados en la Argentina han transformado, correlativamente, los comportamientos de los actores políticos, económicos y sociales.

Siguiendo la tendencia de las profundas transformaciones estructurales del entorno, los esquemas productivos regionales se encuentran ante la exigencia de desarrollarse, ingresando en una dinámica de adaptación a los cambios, asumiendo estrategias que permitan mejorar su productividad y competitividad.

En este sentido, el fenómeno del desarrollo se orienta cada vez más por la vía de la competencia; y por lo tanto, el principio de un modelo de desarrollo regional sustentado a partir de una red asociativa de municipios, debe contemplar como premisa fundamental el reconocimiento del papel esencial que juegan hoy los municipios en el escenario competitivo de un mercado integrado.

Las ciudades protagonizan un doble papel en el escenario competitivo de este mercado global, por un lado, constituyen el campo propicio donde se desarrolla la disputa competitiva entre las empresas y demás organizaciones, y, por otra, compiten entre sí para alcanzar los objetivos de atraer inversores, residentes y visitantes, y mejorar así su posición competitiva. La experiencia internacional demuestra que la competitividad de cada territorio no está dada en la actualidad sólo por la simple disponibilidad de sus recursos, sino de manera creciente, por el posicionamiento a nivel estratégico que adoptan sus ciudades y la imagen que proyectan a escala transregional.

En este sentido, es importante advertir que, más que el tamaño de los municipios, lo que merece destacarse es la importancia de las funciones que cumplen los mismos y el flujo de relaciones que establecen cada uno de ellos dentro de un mismo espacio productivo.

En este proceso, es importante que el principal esfuerzo esté dirigido a inducir a un cambio de mentalidad de la dirigencia acerca del papel protagónico que deben asumir los municipios, transformándose progresivamente en centros de desarrollo tanto político y económico, como social y cultural.

Por lo demás, las ciudades actúan como centros de atracción de la actividad económica regional, en tanto proveedoras de servicios especializados orientados al consumo y a las empresas, como centros de difusión de innovaciones -tecnológicas, de productos y de procesos-, y como centros de intercambio con el exterior.

Esta concentración de actividades, potencialidades y recursos, así como la concentración de las demandas mayoritarias, confieren a los municipios la capacidad de actuar como verdaderos motores de sus reuniones, desempeñando como tales un papel fundamental.

Por lo expuesto. las estrategias de desarrollo regional deben hacer hincapié en la regionalización de las funciones urbanas en el momento de elaborar las políticas públicas, los programas y las acciones de desarrollo. y, en definitiva, a la hora de delinear el proyecto de futuro de una región.

En un verdadero desafío académico tendiente a abordar dicha problemática, es que entre abril y setiembre de 1997, se desarrolló en la ciudad de Rosario el Curso de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo Local, a partir del esfuerzo convergente de tres instituciones: la Universidad Nacional de Rosario, a través del Centro de Estudios interdisciplinarios (CEI); la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), como instituto intergubernamental especializado en investigación y docencia de posgrado, y la Fundación Instituto de Desarrollo Regional (IDR) como espacio institucional preocupado por el desarrollo de la región.

El posgrado persiguió la finalidad de generar un ámbito de reflexión destinado a brindar un conjunto de capacidades, conocimientos y habilidades que permitan impulsar estrategias de desarrollo local, frente a los desafíos que enfrenta actualmente la región. Asimismo, se buscó proporcionar las herramientas adecuadas para mejorar la calidad de gestión y el desenvolvimiento de ventajas competitivas que impulsan un modelo de desarrollo regional.

En este sentido, sus contenidos se orientaron hacia el estudio de las transformaciones producidas tanto en el modelo de gestión municipal como en el proceso de desarrollo regional en el que se encuentra inmersa la zona sur de la provincia de Santa Fe, intentando cubrir dos frentes simultáneos: los aspectos concernientes a la incorporación de herramientas de gestión necesarias para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales de la región y la búsqueda de estrategias conjuntas para mejorar el posicionamiento de la región tanto a nivel provincial y nacional, como del Mercosur. Este libro constituye una reunión de las reflexiones vertidas en el marco del curso por parte de su cuerpo docente, constituido por estudiosos de reconocido prestigio nacional e internacional. Sin duda, el material aquí reunido constituirá un valioso aporte a la discusión sobre la problemática del desarrollo local y su correlato en lo que respecta a las políticas públicas.

**Daniel García Delgado**, en su trabajo "Nuevos escenarios locales, El cambio del modelo de gestión", plantea la aparición de una nueva escena local, asociada a un profundo proceso de reforma del Estado, cuyo corolario sería una reevaluación de las políticas locales. Identificado este nuevo escenario, analizará los desafíos que el cambio plantea a la gestión municipal, en distintos aspectos, a saber: el político-institucional, el

económico, el social, así como los nuevos roles que frente a los mismos debe asumir el municipio.

**Guillermo Schweinheim**, en "Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", sostiene que a partir del desarrollo de nuevas estructuras competitivas a escala regional y global, se ha conformado un nuevo contexto para la gestión municipal, y analiza su impacto en las agendas locales. Este estaría caracterizado por la aparición de un novedoso conjunto de políticas municipales que requieren de un acelerado proceso de modernización de la gestión local. Al análisis de los instrumentos necesarios para el logro del mismo se dedica gran parte del estudio.

**Cristina Díaz**, en el trabajo titulado "El ciclo de las políticas públicas. Notas para su abordaje y reconstrucción", aborda el ciclo (construcción de agenda, formulación, implementación, evaluación, finalización de una política) como instrumento de análisis de las políticas públicas, reflexionando acerca de las ventajas y riesgos que presenta, y haciéndose especial hincapié en su aplicación al estudio de las políticas locales.

**Daniel Arroyo**, en su estudio "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", analiza el múltiple impacto de la reforma del Estado nacional sobre los gobiernos locales, así como los desafíos abiertos para la sesión municipal. Por el nivel de cercanía que mantienen con los vecinos, los gobiernos municipales enfrentan la necesidad de dar respuestas a los problemas sociales coyunturales, pero, por esa misma razón, cuentan con elementos para potenciar modelos participativos que articulen la relación Estado sociedad en el plano local. Asimismo, el autor establece algunos ejes para repensar la gestión social municipal, en aras de aumentar la capacidad de gestión de los municipios respecto de los programas sociales así como para fortalecer sus vínculos con las organizaciones de la sociedad.

**Oscar Madoery**, en "Capacidades territoriales para el desarrollo", parte de la idea de que en las condiciones que presenta el escenario configurado por los procesos de globalización-regionalización, los gobiernos locales deben hacer frente a la problemática del desarrollo, siendo éste un fenómeno que emerge con una fuerte impronta local. El dilema actual de las economías regionales tendría que ver con la doble exigencia de ser cada vez más eficientes y competitivas, a la vez que más equitativas. Frente a este panorama, el trabajo se orienta hacia la discusión de ciertas herramientas de gestión para afrontar los desafíos, así como hacia la necesidad de definir un nuevo paradigma de desarrollo local.

Los trabajos de **Manuel Fernández de Luco**, **Roberto Lifschitz**, **Andrés Mautone** y **Eduardo Reese**, abordan, desde distintas perspectivas y enfoques, la cuestión de la planificación estratégica aplicada a una ciudad, sus fundamentos, objetivos, virtudes, así como las dificultades y desafíos que plantea. Mientras los trabajos de Fernández de Luco, Lifschitz y Mautone hacen especial referencia a la experiencia de Rosario, el estudio de Reese se centra en la experiencia cordobesa, aportando al debate la riqueza que brinda el análisis comparado.

**José Luis Coraggio** ha aportado su estudio titulado "La gobernabilidad en las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la ciudad de Buenos Aires)", en el cual parte de una revisión teórica acerca de la cuestión de la gobernabilidad, para luego trasladar esta problemática al contexto de las grandes ciudades o metrópolis, indagando sobre sus determinantes, entre los cuales lo económico cobrará una importancia decisiva. Luego, el autor abordará la cuestión de la economía

popular urbana como alternativa a las políticas compensatorias, y analizará sus condiciones de posibilidad.

**Ernesto Aldo Isuani**, al hablar de "Situación social y escenarios futuros en el Mercosur", propone una caracterización de la problemática social que enfrentan los países integrantes del Mercosur, entendiendo que, si bien los cambios operados en los modelos de crecimiento arrojaron frutos positivos en términos de estabilización de precios, crecimiento de la producción y de la productividad e ingresos masivos de capitales, por su parte las variables sociales presentan tendencias alarmantes. Como contracara del crecimiento y de la modernización, el desempleo, la regresividad en la distribución del ingreso y la extensión de la pobreza, plantearían serios problemas de integración social. El gasto social, en tanto instrumento privilegiado para mejorar esta situación, cobra relevancia en el análisis. Hacia la conclusión, el autor esboza un probable escenario en gestación y enuncia los desafíos planteados, marcando como cursos centrales de acción para la construcción de sociedades más justas y democráticas, la creación de una red de seguridad social, el desarrollo de la salud reproductiva y de la educación.

Finalmente, el estudio de **Hugo Quiroga**, "El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático", ensaya una reflexión movilizadora por la crisis en que se encuentra sumida hoy la concepción moderna de la ciudadanía, de fuerte impronta estatista, y plantea la necesidad de repensarla desde la esfera de la sociedad civil. Construir una ciudadanía más societaria aparece como una condición para tornar su ejercicio más activo en el marco de la democracia representativa, de modo que el rol del ciudadano no quede limitado al mero ejercicio del sufragio. Fomentando así la creación de un modelo de espacio público que recupere una dimensión más comunitaria de la política, la apuesta es hacer de la vida cívica un lugar de constitución de formas asociativas capaces de generar prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control.

Con este libro, desde el Instituto de Desarrollo Regional estamos convencidos de que brindamos a los lectores un material indispensable para poder comprender y analizar el desafío hoy impostergable de construir las bases del que debe ser el mayor acuerdo en nuestro espacio geográfico común, que no puede ser sino regional.

## Introducción

### Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional en Santa Fe

Juan Carlos Venesia

Presidente Fundación I.D.R.

Hasta no hace demasiado tiempo, al hablar de desarrollo local y regional, se asociaba la idea, invariablemente, al concepto de dimensión física del espacio urbano en lo atinente a infraestructura de transporte y comunicación, y a temáticas tales como salud pública y medio ambiente. Es decir, el debate giraba únicamente alrededor de lo que actualmente se conoce en la formulación de distintos planes estratégicos como "eje físico-ambiental".

El lugar de la discusión acerca de la problemática del desarrollo regional, pues, estaba reservado casi exclusivamente a la tarea que encaraban distintos actores del sector público para lograr acuerdos sobre cuestiones que se presentaban tanto crónicas como comunes en la gestión de los municipios que integraban el territorio de pertenencia, y cuya resolución siempre era parcial, aislada y, en el mejor de los casos, transitoria.

Hoy -en el marco del proceso de transformación del Estado argentino-, los desafíos que impone un escenario de creciente competitividad a escala global, exigen una reactualización de los términos del debate en torno al desarrollo regional, partiendo necesariamente de la directa relación existente entre los procesos de crecimiento económico y los espacios territoriales donde éstos se localizan.

Las regiones, en consecuencia, asumen un papel fundamental en el actual escenario competitivo de un mercado integrado, puesto que por un lado constituyen el campo donde se desarrolla la pugna competitiva entre las empresas y demás organizaciones y, por otro, compiten entre sí con el propósito de posicionarse mejor y atraer así inversiones que den impulso a un desarrollo sostenido.

Se ingresa de este modo a una dinámica de adecuación a los cambios, adoptando estrategias que permiten mejorar la productividad y competitividad sobre bases locales y regionales.

A partir de la experiencia internacional, la cuestión del desarrollo territorial aparece ahora asociada al concepto de gestión estratégica que conjuga entonces el potencial endógeno de desarrollo disponible en la región con el impulso exógeno proveniente del arribo de inversiones. El componente estratégico permite alcanzar una visión en perspectiva del futuro del territorio común. Es decir, las regiones deben planificar y actuar sobre su futuro construyéndolo en base al potencial que pueden ofrecer y a los recursos que pueden recibir.

En resumen, la competitividad de un territorio no está dada sólo por la simple disponibilidad de sus recursos ( el potencial endógeno), sino también, y de manera creciente, por el posicionamiento estratégico que adoptan las regiones y por la imagen que proyectan a escala transregional, en este sentido, conceptos tales como marketing urbano o marketing territorial aplicado, adquieren gran relevancia.

Asimismo, es importante aclarar que más que el tamaño de los municipios que integran una región, lo que merece destacarse es la importancia de las funciones que cumplen los mismos y el flujo de relaciones que establecen cada uno de ellos.

En el escenario descrito de globalización y Generalizada competitividad, obviamente, ni el sector público, ni el ámbito privado, pueden enfrentar, por sí mismos, los desafíos que impone este complejo contexto.

La participación activa de los principales actores de ambos sectores a los que debe sumarse los pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil en rolados en lo que se conoce como tercer sector, es la principal garantía para poder formular y posteriormente ejecutar los pasos que tiendan a lograr los objetivos de alcance estratégico, que, además, deberán ser fijados, de manera excluyente, sólo por consenso. Aquí el término consenso deberá asumirse en su estricto significado, alejado de toda connotación que lo asocie a la idea de concertación, es decir, a toda lógica donde invariablemente se cede para avanzar posiciones, corriendo el riesgo de obtener como resultado una suma cero. En este contexto, el consenso alcanzado entre los distintos actores comprometidos apunta a sentar las bases para generar luego las sinergias necesarias que potencien el desarrollo sostenido de la región.

Establecida esta dirección, deberá formularse primero una correcta planificación estratégica de desarrollo regional, a través de un proceso donde se torne imprescindible la participación de los distintos actores políticos, económicos y sociales de la comunidad regional, para acordar así un diagnóstico compartido, construir una senda viable hacia un futuro común y establecer los cursos de acción estratégica. Posteriormente, se emprenderá la gestión estratégica de dicho proceso, concentrándose en aquellas acciones destinadas a la coordinación sinérgicas de los esfuerzos del sector público y el ámbito privado necesarios para alcanzar los objetivos fijados en la planificación.

A partir de esta diferenciación, es que aparece nítidamente la principal dificultad que debe afrontar desde un comienzo todo plan estratégico de desarrollo regional: la cuestión jurisdiccional.

Y ésta no es una cuestión menor, toda vez que ha sido la fuente constante, históricamente, de desencuentros entre los actores fundamentales del sector público para pensar en materializar la idea de construir en conjunto un futuro de espacio territorial en común.

En este proceso de largo plazo es importante que el esfuerzo se dirija, básicamente, a inducir a un cambio de mentalidad de los dirigentes acerca del papel protagónico que deben asumir los municipios, transformándose de manera creciente en centros de desarrollo político, económico y cultural. La base misma de la cuestión estratégica territorial está íntimamente ligada al concepto de red, que vincula positivamente sistemas productivos y tecnológicos con sistemas de gobierno en un determinado espacio geográfico. Y si el sistema de gobierno es superado e inmovilizado por la discusión jurisdiccional, la red en consecuencia no puede formarse.

Si decimos que las regiones se definen como áreas de una extensión considerable, nucleadas entorno a un centro de poder, en las que puede observarse un continuo urbano-suburbano carente de correlato jurídico-institucional, debemos convenir que cuando se trate de planificación territorial, se debe entender lo regional en términos de intermunicipalidad.

En este sentido, y en nuestro ámbito, la ciudad de Rosario deberá trascender sus estrictos límites jurisdiccionales, adecuándolos al conjunto de intereses y proyectos que impone cada situación a escala regional. Una acción estratégica depende más de la voluntad y decisión política y social que de la rigidez de las normas jurisdiccionales, que a veces, en realidad, oculta otra intencional callada, sirviendo como verdadera coartada.

El planeamiento estratégico de una región no puede articularse sin la participación conjunta de los municipios que integran el territorio. No puede haber etapas en la integración progresiva de distintos municipios, o de los intereses de algunos municipios en la tarea de emprender un futuro en común. Un plan estratégico de escala regional no es la suma de partes agregadas temporalmente. Precisamente, el valor del carácter sinérgico de este proceso radica en aunar los esfuerzos e intereses, más allá -como dijimos antes- del tamaño de cada municipio. Aquí el componente cualitativo de la acción estratégica predomina sobre el valor cuantitativo de cada una de las unidades que la impulsan.

Sin lugar a dudas, el circunscribir cualquier plan estratégico, exclusivamente al ámbito de una sola ciudad, sin considerar a la región y área de influencia como unidad mayor imprescindible para proyectar todo desarrollo estratégico, es un hecho que se muestra claramente como limitante. La escala municipal es un eslabón fundamental y necesario -pero no suficiente-, de este modelo de desarrollo regional que se sustenta en un sistema de red asociativo de municipios. Cualquier resolución de algún caso que tenga que ver, por ejemplo, con infraestructura o transporte, migración o educación son muestras evidentes de esta limitación, que no debe ser pensada como solución a futuro, sino como elemento indispensable de construcción de un debate preliminar de todo plan estratégico.

Asimismo -y como si lo descrito hasta aquí fuera poco-, por la presencia inmediata de la lente frente a las cuestiones que tienen que ver directamente con el crecimiento local, esta concepción apunta a un fortalecimiento de los lazos democráticos, toda vez que potencia los elementos participativos básicos que articulan la siempre conflictiva relación entre Estado y sociedad civil.

Pero, evidentemente, la cuestión regional en estas latitudes parece encontrarse, en el presente, en una condición de desequilibrio entre el interés social y productivo por un lado, y su reconocimiento en el nivel político como contraparte.

Por lo dicho anteriormente, y si observamos la estructura político-institucional de nuestra provincia, no cabe duda que es el Estado santafesino el que deberá impulsar los cambios necesarios en este sentido, tornando la iniciativa para destrabar decididamente las limitaciones jurisdiccionales existentes o aludidas. La creación desde ese ámbito de un consejo regional de políticas estratégicas, se evidencia actualmente como la mejor solución a este problema persistente a nivel intermunicipal. Si los municipios comprometidos en este territorio -o al menos alguno de ellos-, demoran su total integración al debate sobre el futuro del espacio regional, deberá ser entonces el Estado provincial el que deba asumir la responsabilidad de trascender las restricciones, dando el salto cualitativo en esa dirección para que el árbol no nos impida ver el bosque.

# Nuevos escenarios locales.

## El cambio del modelo de gestión

**Daniel García Delgado**

Dr. en Ciencia Política , Prof. de la UBA.

Investigador del CONICET. Director del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Argentina

### 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 venerar "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". Se trata de nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que 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 o 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 las promueven y su sentido último, en especial teniendo en cuenta la tradición centralista característica de nuestro Estado-nación. 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 microeconómico, 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.

2- 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 localizados 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 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 mega-tendencia 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. 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 preestablecidas 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. De este modo, la descentralización del conflicto, la sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales también hacen que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional vía los medios de comunicación.

Tercero, la reforma institucional del proceso de consolidación democrática favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local. En la Constitución '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 semi-directa (referéndum, iniciativa popular) y de mecanismos de control, audiencias públicas, auditoria y de lucha contra la corrupción, también comienzan a implementarse en las formas más variadas en lo local.

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 cumplen 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).

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 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.

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. 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. También despolitiza y desalienta sobre la posibilidad de incidir en lo macro, y orienta la participación hacia aspectos más puntuales y fragmentarios.

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 al 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 (alumbrado, barrido y limpieza). 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 preparado 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. 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 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".

El pasaje del modelo de gestión burocrática 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 postmoderno 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.

*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 públicas, 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 a 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 compartimentos 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 a 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 aprobar las iniciativas del Ejecutivo, mientras la oposición -sin posibilidad de viabilizar sus proyectos - a utilizar al Concejo como caja de resonancia de sus denuncias. 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, dificultan la selección de elites más flexibles, preparadas y con capacidad de trabajo en equipos”.

## Cambio político - organizacional

	<b>MODELO ADMINISTRATIVO BUROCRATICO</b>	<b>MODELO GUBERNATIVO GERENCIAL</b>
<b>LOGICA</b>	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo.
<b>PRINCIPIOS</b>	Centralismo, verticalidad, jerárquico, Sectorializado. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipo, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal, incentivos.
<b>PRESUPUESTACION</b>	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuentas, presupuesto por programas, base cero y participativos.
<b>LOGICA POLÍTICA</b>	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público – privado, descentralización, nuevo liderazgo.
<b>CONTROL</b>	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoria y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

*c) Los problemas y dificultades para el cambio de 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 ambigüedad más que basados en lo meritocrático y en la productividad. Se observa una crónica falta de técnicos preparados para asumir 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 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 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, a 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 percibido 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 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".

### **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). Y esto está dando lugar a 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” Inter. jurisdiccionales 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 “Consortios” o de los corredores productivos de la provincia 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 plebiscitos para recaudar fondos para obras públicas (Mar del Plata).

b) El desarrollo local y la planificación estratégica, al menos en sus planteos teóricos, presuponen incorporar a la gestión pública una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local. Esto requiere que los municipios amplíen su esfera de actuación agregando 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. 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 microregión a través de la coordinación e integración de esfuerzos localizados en un territorio de actuación, haciendo que 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”.

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 esta 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 adaptan 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.

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 ejemplo entre grandes ciudades, 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 hicieron 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). 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 microregiones 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.

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 concepción. 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.

<b>ROL</b>	<b>PASIVO, SUBSIDIARIO</b>	<b>ACTIVO, INDUCTOR, CATALIZADOR</b>
<b>ORIENTACIONES</b>	Limitaciones para afrontar los desafíos productivos, escasa información gerencial para la toma de decisiones	Mejorar la competitividad, promoción de redes productivas, preocupación por el medioambiente.
<b>POLÍTICAS</b>	Barrido, alumbrado y limpieza. "Cordón cuneta", obra pública. Vinculación instrumental con el medioambiente	Políticas de empleo y promoción de inversión, generación de infraestructuras educativas y tecnológicas.
<b>INSTRUMENTOS</b>	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 se encuentra limitado:

l) 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 agro exportador (ej. Cruz del Eje en Córdoba), la desestructuración del modelo industrial sustitutivo ( San Lorenzo en Santa 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

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 territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes

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 micro mercados para enfrentar el nivel global, etc.

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 políticos 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 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 localizadas, de carácter descentralizado y de financiamiento de la oferta.

Asimismo, como diría 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 satisfacción de demandas sociales básicas. Esto el municipio lo asume de diversas formas y según las provincias, algunas en forma más centralizada, 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.

a) Se observa el comienzo de otra articulación del 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 producción, 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 micro emprendimientos, auto construcción, 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 localizado 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 .

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

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 tenencias a otorgar subsidios cuyo destino es confuso y dispendioso. 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".

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 del 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 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.

## Cambio en la política social

	<b>MODELO RESIDUAL</b>	<b>MODELO GERENCIA SOCIAL</b>
<b>ROL</b>	Política social a nivel nacional, financiamiento público.	Política social focalizada a nivel provincial y local. Cofinanciamiento.
<b>INSTITUCIONES</b>	Financiamiento de la oferta. Secretaría de asociaciones intermedias clientelar.	Financiamiento de la demanda. Consejos. Talleres. Planificación Estratégica. Audiencias Públicas. Mecanismos de control.
<b>LOGICA</b>	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:

1) 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 Stabl- 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".

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. 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 .

2) 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 convenios que contemple la participación de asociaciones intermedias, ong's, instituciones de investigación y universidades.

3) 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, en 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 de 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

1) 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 auto reforma. 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 empresariado público que promueve, genera incentivos e imagen zonal.

2) 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.

3) La constitución de redes Inter. organizacionales (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 alimenten 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.

4) 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 marro 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 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 descarna de la crisis hacia abajo (una autonomía vacía). Situación, esta última, en donde el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de desarrollo local será sólo posible 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 intra nacional, 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".

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. 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 veneran, 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.

# Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización

**Guillermo Schweinheim**

Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador

## Introducción

En el presente artículo intentaré reseñar los principales factores que constituyen el nuevo contexto de la gestión municipal al compás del desarrollo de nuevas estructuras tecno sociales económicas competitivas a escala regional y global, su impacto en las agendas locales y las tendencias en materia de modernización de la gestión municipal.

El análisis de políticas públicas ha desarrollado importantes aportes teóricos acerca de la construcción y la construcción de la agenda de poderes públicos desde principios de la década del 70'. En general, se trata de una síntesis entre el análisis de los procesos políticos y la teoría de la resolución de problemas. Aquí, consideraremos los siguientes elementos:

- La identificación de problemas
- La determinación de objetivos
- La determinación de valores
- La definición de problemas
- El análisis de problemas (causas y consecuencias)
- La priorización de objetivos y problemas

En otro orden de ideas, enfoques recientes han señalado que el nuevo contexto de la gestión municipal está fundamentalmente determinado por los factores condicionantes de la competitividad de las economías locales en un contexto regionalizado, globalizado e interdependiente. Ellos son:

El grado de difusión de procesos productivos y cadenas de proveedor cliente caracterizadas por altos niveles de innovación tecnológica, conocimiento y calidad.

- El nivel de desarrollo y de vinculación con la investigación científico-tecnológica.
- El nivel de inversiones en capital humano.
- El nivel de formación de capital social.
- El nivel de inversión en capital físico y la accesibilidad al mercado de capitales y al capital financiero.
- El nivel de inversiones en infraestructura de servicios para la producción y la comercialización.
- El tamaño del mercado interno de bienes y servicios de calidad producidos localmente.
- El nivel de desarrollo sostenible de las actividades productivas y del desarrollo social.

-El nivel de desarrollo humano de la población.

-El nivel de modernización de las estructuras de roles gerenciales públicos, privados y sociales.

En sociedades en modernización, el nuevo contexto determinado por la economía competitiva a escala regional y global, determina una nueva agenda municipal, a saber:

Modernización Tecnológica (bajos niveles de competitividad y productividad local asociados a la obsolescencia tecnológica de las actividades económicas).

Calidad (bajos niveles locales de aseguramiento de la calidad de bienes y servicios públicos y de consumo). Desarrollo Científico Tecnológico (bajas capacidades de innovación y vinculación científica tecnológica pública y privadas locales).

-Cuestión Educativa (deficientes niveles de educación formal, capacitación y entrenamiento laboral y formación profesional permanente a nivel local).

-Desregulación / regulación (regulaciones obsoletas y ausencia de nuevas regulaciones, que se constituyen en obstáculo para la productividad y la competitividad).

-Servicios Públicos (baja cantidad y calidad de servicios, atraso tecnológico y altos costos).

-Mercado Interno (baja escala del mercado, bajos niveles salariales y de demanda asociados a la baja productividad y altos costos laborales y gerenciales, bajos niveles de demanda de bienes y servicios de calidad).

-Dualismo Estructural (diferencias de competitividad, áreas con infraestructura de servicios obsoleta y atraso social y educativo).

-Cuestión Ambiental (contaminación, baja conciencia y recusación ambiental).

-Globalización e integración (desequilibrios sectoriales y empresariales como consecuencia de debilidades estructurales frente a la apertura, el endeudamiento, la integración, la globalización del mercado financiero y de bienes y servicios, y estrechas capacidades y márgenes de maniobra).

-Cuestión Cultural (bajos niveles de identidad cultural reflejados en el mercado de bienes culturales, sino en la producción de bienes y servicios con identidad).

-Corrupción (ineficiente asignación de recursos como consecuencia de la corrupción pública y privada).

Para hacer frente a estos desafíos, se viene instalando progresivamente una agenda paralela de modernización de la gestión municipal, cuyos ítems centrales son:

-el desarrollo de un nuevo estamento de decididores públicos locales orientados a la gestión, constituido como nuevo sector dirigente.

-la adaptación de las instituciones políticas locales (régimen político, sistema de representación, participación política), al nuevo contexto económico cultural, local, nacional, regional y global.

-la difusión de los nuevos paradigmas de gerencia pública local.

-la innovación de la infraestructura tecnológica pública.

-la formulación de políticas públicas para resolver las nuevas cuestiones de las agendas locales e intervenir en el desarrollo de la economía competitiva local a partir de la aplicación de tales paradigmas y tecnologías de gestión formulación, adopción, implementación y evaluación de políticas públicas.

Como consecuencia de la nueva agenda de modernización de la gestión municipal, el paradigma teórico-práctico de la gerencia pública comienza a transformar las características de la actuación de los equipos de gestión local. En particular, se hace necesaria una radical transformación de las competencias directivas bajo la característica de competencias gerenciales. Estas nuevas competencias gerenciales públicas pueden ser analizadas a partir de las siguientes dimensiones:

- Las funciones gerenciales de equipo.
- Las habilidades gerenciales.
- El know how en tecnologías de gestión.

## Construcción y configuración de la agenda pública.

### Factores de la competitividad

Tal como se señaló en la introducción y puede observarse en la Figura N°1, el contexto de la gestión municipal está constituido principalmente por los factores que intervienen en la estructura de factores de las economías competitivas locales. A continuación reseñaremos sus principales características.

**FIGURA N° 1: LOS FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD**



*Procesos Productivos y Cadenas de Proveedor-Cliente con altos niveles de Innovación Tecnológica, Conocimiento y Calidad y localización de Inversiones en Capital Físico.*

El nivel de competitividad regional y global de las empresas y sectores económicos de una economía local está determinado por la naturaleza de sus procesos productivos y las cadenas proveedor-cliente en las cuales está inserta. El nivel de innovación tecnológica, incorporación de conocimiento en la frontera y los niveles de aseguramiento y garantía de la calidad de procesos y cadenas es la única estrategia posible para garantizar una estrategia competitiva empresarial, sectorial y local sostenible a largo plazo. Sólo estas características garantizan un adecuado nivel de localización de

inversiones, la vinculación con el mercado de capitales y la factibilidad del acceso al capital financiero como condición para el aumento de la actividad económica y los niveles de empleo local.

### **Desarrollo y Vinculación con la Investigación Científico Tecnológica**

La competitividad local está directamente relacionada con la dotación de recursos y la producción local de ciencia y tecnología y/o con la vinculación entre centros de investigación científica y tecnológica y laboratorios de diseño con empresas y sectores.

### **Inversiones en Capital Humano**

La posibilidad de desarrollar procesos productivos, cadenas proveedor cliente y producción y vinculación tecnológica está condicionada por las inversiones en capital humano (educación básica, educación técnica, profesional, postgrado) realizadas por las familias, los gobiernos (dotación de recursos institucionales de educación y recursos humanos docentes) y las empresas a nivel local. Ellas determinan al portafolio de competencias gerenciales, profesionales, técnicas y laborales de la población económica activa, su empleabilidad y su nivel de inserción en empresas y sectores competitivos y en los complejos científico tecnológicos.

### **Formación de capital social**

El nivel de competitividad está directamente relacionada con la constitución de complejos institucionales locales públicos (instituciones municipales, consorcios regionales), público – privados, universidad – empresa, redes proveedor – cliente, organizaciones no gubernamentales, redes de vinculación laboral, con altos niveles de confianza y calidad para el abordaje de las agendas públicas de negocios y sociales.

### **Inversión en infraestructura de Servicios para la Producción y la Comercialización**

La competitividad local está directamente relacionada con las inversiones o la accesibilidad a infraestructuras de telecomunicaciones, redes telemáticas, transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo y de servicios de energía, agua y desagües.

### **Desarrollo Sostenible**

La sustentabilidad de empresas y sectores económicos locales está directamente relacionada con la garantía de calidad ambiental y social de las actividades productivas, sea en términos de su adecuación a requisitos globales en materia ambiental como en términos de las inversiones de largo plazo en materia de equilibrio ecológico.

### **Desarrollo humano**

El desarrollo humano local está directamente relacionado con la posibilidad de realizar inversiones en capital humano así como con las condiciones de empleabilidad de la población económicamente activa local. El desarrollo humano como condición de competitividad local es función de la inversión pública social en educación básica, vivienda, salud, servicios de infraestructura social básica y sistemas de seguridad social.

### **Modernización de las Estructuras de Roles Gerenciales Públicos, Privados y Sociales**

La competitividad local, de acuerdo con lo señalado precedentemente, solo puede ser resaltada en un ambiente de modernización de los estamentos de gestión locales de

las dirigencias políticas, alto funcionariado municipal, autoridades educativas y universitarias, estructuras gerenciales empresarias, y niveles dirigentes de organizaciones no gubernamentales.

## Agendas locales y políticas municipales

Las nuevas agendas locales derivadas de los factores del contexto analizados en el apartado anterior determinan la aparición de un nuevo conjunto de políticas municipales tal como se exponen en la figura N°2.

<b>AGENDAS LOCALES</b>	<b>POLÍTICAS MUNICIPALES</b>
<b>Modernización Tecnológica</b>	Incentivos a la inversión física y tecnológica promoción de redes y alianzas estratégicas en la frontera tecnológica, locales y globales capacitación en management.
<b>Calidad</b>	Difusión y capacitación en calidad y normalización promoción de certificación de calidad.
<b>Desarrollo científico tecnológico</b>	Convenios de vinculación universidad / Empresa / Municipio inversión en investigación y desarrollo y benchmarking.
<b>Educación</b>	Convenios escuelas / instituciones / universidad / municipio capacitación laboral y empleo
<b>Desregulación / Regulación</b>	Desregulación de actividades productivas regulación, control y certificación hacia la competitividad y el aseguramiento de la calidad total y la calidad ambiental.
<b>Servicios Públicos</b>	Inversión social y productiva en infraestructura de servicios para la población desarrollo de redes laborales.
<b>Dualismo Estructural</b>	Inversión social y productiva en infraestructura de servicios para la población desarrollo de redes laborales.
<b>Cuestión ambiental</b>	Estudios de impacto ambiental control y certificación de calidad ambiental.
<b>Globalización e integración</b>	Información sobre mercados asistencia para el marketing global promoción de exportaciones convenios banca / municipio / empresa convenios regionales
<b>Identidad cultural</b>	Promoción local y turística certificación de origen

## **Modernización de la Gestión**

La nueva agenda municipal las nuevas políticas públicas municipales, requieren de un acelerado proceso de modernización de la gestión local. Algunos ítems de esta agenda de modernización de la gestión son:

-La modernización de la dirigencia política local y el alto funcionariado municipal mediante la incorporación de individuos y grupos con capacidad de gestión, la capacitación en gestión y la rotación entre sector público y sector privado, de tal modo que se verifique una difusión amplia de competencias gerenciales públicas.

-El mejoramiento de calidad y las capacidades institucionales mediante el planeamiento estratégico, la reingeniería, la reestructuración hacia diseños organizacionales mediante organizaciones pequeñas y con recursos humanos profesionalizados polivalente, los programas de calidad de servicios, la normalización y standardización de procesos, el cambio de las culturas organizacionales y un nuevo diseño institucional con recursos y atribuciones en manos de agencias municipales de prestación de servicios para la competitividad y del desarrollo humano y sostenible local.

-La inversión en tecnología de información, organizacionales y de gestión.

-La construcción de la agenda pública municipal en relación con la red de actores institucionales (Nación, Provincia, otros Municipios, Universidad), sociales (organizaciones comunitarias y del tercer sector) y privadas (grandes empresas, Pymes, asociaciones empresarias nacionales y locales).

## **Competencias gerenciales públicas**

La Gerencia Pública en tanto conjunto de acciones complejas de los equipos de gestión gubernamental puede ser analizada de acuerdo con distintos niveles de comportamiento gerencial, para desagregar dicha complejidad. Los principales niveles de análisis habitualmente utilizados son:

-Las Funciones Gerenciales, es decir conjuntos de acciones específicas y necesarias para el logro de objetivo de gestión.

-Los Estilos Gerenciales, es decir la predisposición de comportamiento de los gerentes públicos.

-Las Habilidades Gerenciales, es decir aptitudes y destrezas necesarias para el desempeño gerencial.

-Las Tecnologías de Gestión, es decir instrumentos y rutinas de gestión estandarizados que permite mejorar las Funciones, Estilo y Habilidades gerenciales.

Mientras que los estilos y las habilidades son características del comportamiento de los miembros de los equipos de gestión individualmente considerados, las Funciones Gerenciales son características del comportamiento colectivos Equipos de Gestión. Finalmente las Tecnologías de gestión permiten incrementar tanto la performance individual como, de equipo.

Como señalamos Las Funciones Gerenciales son conjuntos de actividades que necesita desplegar exitosamente los Equipos de Gestión para resolver problemas y alcanzar objetivos de Política Pública. Los Equipos de Gerencia Pública deben realizar

estas funciones de manera integral, sin que esto implique necesariamente la existencia de unidades orgánica (Gerencias, Direcciones, Departamento, Oficinas) que sean las responsables de su gerenciamiento. Esto puede o no ocurrir y dependerá de diseño organizacionales específicos dentro de cada institución pública. V.g.: todo Equipo de Gestión necesita cumplimentar acciones de Planeamiento Estratégico. En cambio la existencia o no de una Unidad de Planeamiento, dependerá del contexto y de factores contingentes que determinaran uno u otro diseño organizacional. En definitiva, lo que se esta queriendo significar aquí, es que para que un Equipo de Gestión desarrolle una Gerencia Publica efectiva, exitosa y moderada debe resolver adecuadamente el cumplimiento de las funciones que se enumeran a continuación.

1. Planeamiento Estratégico y construcción de la Agenda Institucional
2. Gestión del ciclo de Proyectos
3. Gestión de la Red de Actores Socioeconómicos e Institucionales
4. Gestión de Competitividad y Productividad
5. Gestión Total de la Calidad, la Normalización y la Estandarización
6. Gerencia de Innovación
7. Marketing Público Estratégico y Manejo de Imagen Institucional
8. Gestión Estratégica dela Organización
9. Gestión Estratégica de los Recursos Humanos
10. Administración de Sistemas de Información y Control de Gestión
11. Evaluación de Políticas Públicas
12. Auditoria Integral
13. Manejo de Conflictos
14. Ética del Gerenciamiento

### **Planeamiento estratégico, construcción de la agenda y gestión de proyectos**

Los estudios comparados sobre gerencia de negocios o asuntos públicos suelen coincidir en que la función principal que desempeñan los equipos gerenciales exitosos es el Planeamiento Estratégico

El Planeamiento Estratégico en torno de asuntos públicos es habitualmente entendido como el conjunto de acciones de la gerencia que tienen por función

-Analizar la situación y la estructura de problemas que configuran la Agenda Pública Institucional

-Construir una Visión (escenarios deseables) que sea compartida por la institución y por proveedores y clientes del servicio público, a modo de valores y expectativas compartidas.

- Formular la Misión institucional o conjunto de objetivos de gestión.

- Analizar las amenazas y oportunidades que caracterizan al contexto y las fortalezas y debilidades propias (Análisis FODA).
- Analizar el Juego de los Actores involucrados en la cuestión.
- Formular una Estrategia de Acción, es decir los principales procesos a poner en práctica para alcanzar los objetivos.
- Establecer objetivos de implementación para los distintos responsables de unidades organizativas o proyectos, en función de la visión, la misión y la estrategia (Dirección por Objetivos)
- Evaluar y retroalimentar adaptativamente el planeamiento (Retroalimentación).

La naturaleza adaptativa y retroalimentada del Planeamiento Estratégico moderno, lo diferencia significativamente de la Planificación tradicional, en el sentido de que es una función gerencial de actividad continuada que permite, a partir de un claro establecimiento de la visión y la misión, modificar las estrategias y los objetivos particulares a medida que se modifica la situación problemática y el juego de los actores.

De este modo, un equipo de gestión con orientación estratégica puede ir avanzando hacia los escenarios deseables mediante ciclos de gestión, a medida que obtiene total o parcialmente los logros identificados en la visión y la misión. Al mismo tiempo cada una de las Herencias de área puede Gestionar los objetivos particulares en el marco de la estrategia general, de la retroalimentación adaptativa y de los diferentes ciclos temporales de gestión.

El Planeamiento Estratégico contribuye a la función gerencial de la Gestión de la Agenda Institucional. La Gestión de la Agenda Institucional por parte de los equipos gubernamentales ha sido considerada desde distintas perspectivas como el estadio inicial del proceso de gestión de las políticas públicas y está constituida por un conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Identificar exhaustivamente el conjunto de cuestiones públicas que constituyen los problemas que deben ser abordados por la política pública (Agenda Pública Institucional).
- Identificar el conjunto de problemas organizativos (Agenda Organizacional) que deben ser resueltos para poder, a su vez, resolver la Agenda Institucional.
- Anticiparse a las cuestiones y problemas (Agendas Futuras), atender las cuestiones internacionales (Agendas Globales) y construir la agenda de modo proactivo (Agenda Building), evitando la instalación de los temas por parte de terceros actores (Agenda Setting) o intentando redefinir los problemas en función de la visión y la misión.
- Garantizar un sistema de información sobre las distintas situaciones problemáticas posibles (Tablero de Comando) que permita actuar rápidamente sobre los problemas no previstos y las crisis (Agendas de Crisis).
- Establecer prioridades para la asignación de recursos y tiempos de gestión a cada uno de los problemas (Orden de Prioridades), de acuerdo con su ciclo de vida.

En el management moderno, la consecuencia del Planeamiento Estratégico es la formulación y gestión de proyectos específicos: la gerencia de productos y servicios en el caso de la empresa privada y de programas en el caso de la gerencia pública. La gerencia del ciclo de los programas públicos implica, entonces, un abordaje diferenciado de cada una de las cuestiones de la agenda institucional y un ciclo de vida de los proyectos que se inicia con la identificación de los problemas y atraviesa diferentes etapas de formulación y evaluación de los proyectos, definición de los servicios, puesta en práctica de los procesos y operaciones, monitoreo y evaluación hasta la terminación o redefinición de los problemas.

La Gestión Integral de Proyectos es el conjunto de acciones de la gerencia que tienen por función:

- Formular el Diseño y Evaluación Ex Ante de Programas, lo cual implica la realización de diagnósticos e investigaciones sobre problemas, demandas y necesidades, el análisis de las alternativas técnicas y de la viabilidad de los programas, y el análisis de costo efectividad o costo beneficio.

- Gestionar la Programación, Presupuestación e Ingeniería Financiera de los Proyectos, por medio de la programación de recursos, tareas, tiempos y resultados: de la presupuestación en base a los costos y la identificación y articulación de las fuentes de financiamiento (presupuesto provincial o municipal presupuesto nacional, fondos de financiamiento internacional, recursos propios, recursos financieros de ONGs y empresas).

- Liderar la Implementación de los programas, es decir la gestión de operaciones, el follow up de las tareas programadas la articulación de recursos disponibles, la motivación y preparación de los recursos humanos, la comunicación efectiva, la gerencia itinerante, la articulación con la red de actores sociales e institucionales y la red tecnológica de proveedores, el monitoreo de los procesos y de los resultados parciales.

- Desarrollar la Evaluación Ex post de los impactos de los programas para retroalimentar el ciclo de los proyectos y el planeamiento estratégico y la gestión de la agenda institucional.

## **Gestión de la red de actores socioeconómicos e institucionales.**

En las últimas dos décadas, desde distintas perspectivas se ha señalado que el contexto actual de toda gestión, pública o privada, requiere gerenciar las relaciones que se establecen entre los distintos actores involucrados en un mismo asunto público o negocio privado: actores concurrentes, proveedores clientes, instituciones públicas, outsoucers, aliados estratégicos, etc. Los especialistas en políticas públicas han investigado la influencia del "policy network" en el proceso de formación, adopción, implementación y evaluación de las políticas. Los expertos en políticas sociales han desarrollado estrategias de formulación, implementación evaluación de programas sociales por medio de redes institucionales y organizaciones no gubernamentales. Junto con los expertos en desarrollo humano y crecimiento económico se ha investigado el papel de estas redes de a conformación del "capital social" en una estructura socioeconómica. Los economistas y expertos en gestión de negocios y organización industrial han mostrado la importancia de las redes tecnológicas proveedor-empresa-cliente en el actual modelo "toyotista" de organización macro y microeconómica.

En consecuencia, la Gestión de la Red de Actores Socioeconómicos e institucionales consiste en gerenciar las relaciones entre los actores involucrados en un mismo asunto o negocio. Es el conjunto de actividades de la gerencia que tiene por función:

- La Constitución de las Redes, lo cual implica la articulación de las relaciones entre los distintos actores por medio de la difusión, la negociación y la concertación de acuerdos, el establecimiento de "contratos" entre las partes determinando los compromisos en las relaciones "proveedor-cliente" o en las relaciones de "alianza estratégica" para el logro de determinados objetivos. Puede incluir procesos de terciarización o "outsourcing," donde el núcleo institucional de la red promueve la constitución de actores o proveedores que se encargan del proceso anteriormente desempeñados por el núcleo de la red. El núcleo institucional puede ser el centro de

diversas redes interconectadas en distintas zonas de contacto. Las redes pueden ser macro redes de nivel nacional, redes de nivel intermedio o micro redes locales.

- El Desarrollo de las Redes, por medio de la asistencia tecnológica o el fortalecimiento institucional de los distintos actores de la red, el flujo de información a través de canales de comunicación, el fomento de la comunicación horizontal, el diagnóstico y el monitoreo compartido, la implementación conjunta de actividades, la realización de acciones conjuntas de formación y entrenamiento de recursos humanos, el intercambio de experiencias, la realización de actividades de investigación y difusión, la renegociación permanente de acuerdos.

## **Gestión de competitividad y la productividad**

Desde principios de la década de los 80, frente a las transformaciones radicales de las estructuras económicas operadas en la década del 70, los estudios en management comenzaron a investigar de manera sistemática las razones por las cuales determinadas empresas u organizaciones son capaces de alcanzar alto estándares de desempeño a diferencia de otras. De la misma manera que las empresas se enfrentan a mercados crecientemente competitivos, las organizaciones públicas se encuentran en un ambiente altamente turbulento y sensibilizado, con una constante presión de la opinión pública por obtener más y mejores resultados de política pública. Tales presiones se traducen en la existencia de la más diversa gama de proyectos políticos e institucionales que pugnan por resolver las diversas demandas, colocando a las políticas públicas que llevan adelante las distintas instituciones, ante amenazas permanentes sobre su continuidad en el tiempo. Aumentar la competitividad de una institución pública implica entonces que sus clientes demanden los programas que implemento por cuanto estos generan bienes, servicios regulaciones que satisfacen sus necesidades o le brindan valor. En consecuencia, los equipos de gestión pública deben contar con una clara estrategia competitiva y mejorar de manera permanente la productividad organizacional.

La Gestión de la Competitividad Y de la Productividad es, entonces, el conjunto de actividades de la gerencia pública que tienen por función:

- Establecer una Estrategia Competitiva a partir de la diferenciación en la calidad del servicio o del mayor valor que la institución produce para los clientes o del bajo costo.

- Identificar la Contribución a la Cadena de Valor para los clientes de la institución y para el conjunto de la actividad social y económica.

- Desarrollar las Ventajas Competitivas (costos, calidad, innovación, tecnología, capital humano, marca), es decir las razones por las cuales las políticas y programas de la institución son consideradas valiosas por la ciudadanía en su conjunto y por los clientes directos.

- Aumentar la Productividad, es decir la relación insumo-producto. Sea por una disminución de los costos de la producción institucional o por un aumento de la misma, dado costos similares (a través de la capacitación de los recursos humanos, la incorporación de tecnología, la mejora continua de los procesos, el "downsizing", etc.).

## **Gestión de la calidad total, la normalización y la estandarización.**

La crisis económica de los 70 provocó la necesidad de introducir rápidamente la problemática de la calidad en las perspectivas en management y organización empresarias. Una de las razones fundamentales de la instalación de la cuestión de la calidad fue la observación de la mayor capacidad de las firmas japonesas para afrontar los condicionamientos estructurales que aparecieron con la crisis, a saber: la inflación, el incremento de los costos, la recesión, la reestructuración de los mercados y el comercio

internacional Los modelos de organización y el management nipón insistían fuertemente en la noción de calidad desde principios de los años 60, lo cual parecía tener un decisivo impacto sobre la disminución de faltas en el producto y servicios finales, la disminución de errores y atrasos en el proceso productivo, el incremento de la innovación, la disminución de los costos y el precio final del producto, la satisfacción de los clientes con el producto y los servicios y la satisfacción de los miembros de la organización con el empleo. Las normas ISO 9000 buscaron fijar normas y standares para los sistemas y la garantía de la calidad. Las teorías de la competitividad y la productividad incluyeron a la calidad como una de las dimensiones que permiten mejorar los indicadores en ambos factores.

Como consecuencia de la sistematización de la experiencia japonesa, se fue conformando un modelo de gestión empresarial basado en la calidad, habitualmente denominado Gestión de Calidad Total. La Gestión de Calidad Total es el conjunto de actividades gerenciales que tienen por función:

Gestionar los servicios por el principio de la Satisfacción de los Clientes de la Organización, a partir de la investigación de las demandas de los clientes de la organización, produciendo valor para los mismos, el diseño de productos y servicios para satisfacer dichas necesidades, la reestructuración de los Procesos y de la organización para garantizar calidad, la entrega justo a tiempo de productos y servicios, la satisfacción de las necesidades de asesoramiento e información.

Gerenciar el Mejoramiento Continuo de los Procesos de Producción de Bienes y Servicios, a partir de la constitución de grupos de calidad y mejora continua, el cambio de la cultura organizacional orientándola hacia la calidad de entrada y la excelencia, la identificación de errores y problemas y la mejora de los procesos, actividad y tareas, el fomento de la innovación y la disminución de los costos.

Los modernos sistemas de garantía de la calidad de productos y servicios han revalorizado el papel de las normas y standares de desempeño y cumplimiento para gestionar los procesos de planeamiento operativos, administrativos, de información y de control. Garantizar calidad a los clientes supone un proceso continuo de normalización de actividades y tareas, de establecimientos de normas, y de fijación de standares para cada uno de los procesos. La normalización y la standarización se han convertido, en consecuencia, en otro componente esencial de la calidad, la competitividad y la productividad, de confianza de los clientes en los sistemas y de fundamento para el mejoramiento continuo.

En consecuencia, los equipos de gestión pública deben gerenciar la normalización y la standarización de los procesos de prestación de servicios y de control como instrumento de garantía de calidad. La gestión de la normalización y la standarización es le conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Establecer Normas para los procesos de producción, administrativos, de información y de control.

- Fijar standares de cantidad, calidad y oportunidad para la implementación de los procesos (en base a standares técnicos, científicos y profesionales establecidos por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales).

## **Gestión de innovación**

Desde los primeros estudios sobre las características de la sociedad postindustrial, las diversas investigaciones han logrado medir el impacto de la innovación científica y tecnológica sobre los procesos productivos, las estructuras organizativas, las políticas públicas y los sistemas sociales. En el caso particular de empresas y administraciones públicas, los equipos de gestión exitosos se caracterizan por incorporar rápidamente el avance tecnológico a los procesos de gestión y producción empresariales o institucionales. Los estudios sobre competitividad han demostrado que la innovación está directamente relacionada con la diferenciación y las ventajas competitivas.

En consecuencia, los equipos de gestión pública necesitan gestionar en la frontera tecnológica. La Gestión de la Innovación es el conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Gerenciar la investigación y el desarrollo a partir de la formación de equipos propios de investigación, la gestión de convenios de vinculación con instituciones de investigación y desarrollo para el diagnóstico, la experimentación, el desarrollo o la adaptación de tecnologías y la difusión y transferencia de las tecnologías entre proveedores y outsources para garantizar calidad.

- Gestionar el Benchmarking, es decir la adopción de parámetros de gestión, de diseño de procesos y tecnologías de gestión de Instituciones Públicas bien gerenciadas u organizaciones o sistemas referentes. Supone la incorporación adaptativa de modelos y metodología de gestión para alcanzar mejores resultados (cuantitativos y cualitativos, de eficacia, eficiencia, productividad, calidad) ,utilizadas en otras Instituciones Públicas exitosas.

- Utilizar la Cooperación y la consultoría Externa, es decir la utilización de ayuda de expertos externos en políticas publicas, en tecnologías de gestión y en gerencia pública, a través de consultores privados, firmas consultoras o instituciones académicas y la celebración de convenios de cooperación y asistencia técnica mutua con otras Instituciones Públicas, Internacionales o Privadas

## **Marketing político y manejo de imagen institucional.**

Los estudios comparados en materia de estrategia de negocios y políticas públicas han destacada desde la década de los 80 el rol relevante de acciones de mercadotecnia (en el campo privado) y de y de marketing público (en el campo estatal). En mercados altamente segmentados y competitivos y en sociedades complejas y fragmentadas, el rol del marketing constituye un factor clave para alcanzar los objetivos planteados en el Planeamiento Estratégico. Los estudios sobre competitividad atribuyen a las actividades de marketing un papel fundamental en la formulación de la estrategia competitiva de una organización y un rol de primer orden en la posibilidad de agregar valor a la cadena de clientes. Un correcto marketing de los servicios es una fuente de ventaja competitiva.

Esta es la razón por la cual las actividades de marketing gubernamental se han convertido en una de las funciones gerenciales públicas centrales de las últimas dos décadas. El Marketing Público Estratégico es el conjunto de actividades de la gerencia que tiene por función:

- Gestionar la investigación de las Necesidades de los clientes por medio de distintas técnicas de investigación derivadas de los estudios de mercado y opinión pública, como base para la formación de las políticas públicas, definición y diseño de los servicios, la

investigación tecnológica y el desarrollo de servicios, evaluación de impacto y rediseño de servicios y procesos.

- Desarrollar acciones de Publicidad y Difusión de los planes programas y proyectos públicos para Garantizar su Conocimiento por parte de los beneficiarios y de la ciudadanía en su conjunto, incluyendo el desarrollo de "marca" y la contribución a la cadena de valor del consumo de la "marca".

- Diseñar e implementar una Estrategia y un "Equipo de Ventas " de tal modo que se articule la oferta y la demanda del servicio.

- Gerenciar el Manejo de Opinión Pública, obteniendo información acerca del grado de satisfacción con y/o aprobación de la política pública por parte de los clientes y de la opinión de la ciudadanía.

Un factor clave del éxito del Planeamiento y del Marketing Público Estratégico es el posicionamiento de la imagen institucional. La imagen institucional es la percepción que los distintos actores involucrados por una cuestión (otras instituciones, clientes, proveedores nacionales e internacionales) tienen de la organización: de su misión, de los valores de su cultura organizacional, del comportamiento de sus integrantes y de sus equipos de gestión de la calidad de sus servicios, de su compromiso con valores sociales. Un adecuado posicionamiento de la imagen institucional contribuye a mejorar la viabilidad política del planeamiento y contribuye a la difusión y logro de los objetivos de las políticas públicas, diferenciando y agregando valor a los servicios prestados por las institución y los distintos programas.

Los equipos de gestión pública exitosos se caracterizan por lograr un adecuado posicionamiento de la imagen institucional ante los clientes y ante el conjunto de los actores y la opinión pública. El Manejo de Imagen institucional es el conjunto de acciones de la gerencia que tienen por función:

- Garantizar un adecuado Desarrollo de Imagen, en base a una clara definición de los valores y objetivos institucionales y de las políticas públicas y de la diferenciación y calidad de sus servicios, a ser transmitidos mediante la comunicación institucional. Incluye el desarrollo de siglas, logos isotipos que faciliten la difusión de la imagen institucional.

- Desarrollar las Relaciones Institucionales, incluyendo las relaciones públicas con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, relaciones políticas incluidas las parlamentarias y las relaciones con la prensa

## **Gestión estratégica de la organización y de los recursos humanos.**

En las últimas dos décadas, los estudios en materia organizacional comenzaron a conceptualizar a las instituciones públicas como dispositivos organizativos de producción institucional. Las organizaciones públicas son, desde esta perspectiva, conjuntos interrelacionados de procesos que tienen por finalidad producir bienes, servicios y regulaciones públicas para satisfacer cierta clase de necesidades colectivas. Para alcanzar esta finalidad, las organizaciones modelan el comportamiento de sus integrantes a partir de un cierto diseño de su estructura organizativa, de un cierto conjunto de

sistemas operativos, apoyo administrativo de conducción y de una determinada cultura organizacional.

En consecuencia, los equipos de gestión pública exitosos son aquellos que están en condiciones de diseñar y rediseñar los procesos, sistemas y estructuras de las instituciones públicas a partir de procesos de cambio organizacional que implican necesariamente intervenciones sobre las culturas organizacionales. La Gestión Estratégica de la Organización es el conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Implementar la Reingeniería de Procesos en la organización, a raíz de la implementación de nuevos programas, planes y proyectos o la decisión de eliminar las actividades y tareas que no agregan valor o la disminución de los costos de los procesos o la incorporación de tecnologías innovadoras o la necesidad de mejorar la productividad y el desempeño organizacional y/o de incrementar la calidad de atención al cliente.

- Conducir acciones de Reestructuración Organizacional, como consecuencia del Planeamiento Estratégico y/o de la reingeniería de procesos, incluyendo el rediseño organizacional, reducción de tamaño o "downsizing", achatamiento de la pirámide jerárquica, fusiones de instituciones, diseños matriciales o por proyectos y constitución de fuerzas de tareas y unidades de gestión ad hoc.

- Gestionar el Cambio Organizacional, como consecuencia de la puesta en práctica de nuevas políticas públicas o de las acciones de reingeniería y reestructuración, incluyendo la planificación del cambio, el desarrollo organizacional, la intervención en el clima organizacional y la cultura institucional, el desarrollo de visión y misión compartida, la formación de equipo, y la reconversión de recursos humanos.

Las distintas teorías explicativas de la competitividad y la productividad de las organizaciones, sectores y economías nacionales contemporáneas coinciden en otorgar al capital humano (conocimientos, competencias técnicas, aptitudes, habilidades de los recursos humanos) uno de los pesos determinantes, conjuntamente con la inversión tecnológica. En consecuencia, las cuestiones de selección, desarrollo de carrera, "empowerment" y capacitación de los recursos humanos se han convertido en una de las actividades centrales de la gerencia pública y de negocios.

La Gestión Estratégica de los Recursos Humanos es el conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Efectuar el Diagnóstico de Necesidades, Búsqueda y Selección de Recursos Humanos.

- Gestionar el Desarrollo de Carrera de los Recursos Humanos, incluyendo planes de desarrollo de personal, política de remuneraciones, adicionales y beneficios, promociones, enriquecimiento de tareas, delegación de responsabilidades (empowerment), integración a equipos, mejoramiento de climas de trabajo y condiciones para el desempeño.

- Gerenciar la Capacitación, incluyendo el diagnóstico de necesidades de capacitación, diseño e implementación de planes de formación y entrenamiento, evaluación de resultados e impactos de la capacitación e inversión en capital humano.

- Implementar la Evaluación de Desempeño de los recursos humanos, a partir de la descripción de puestos, el plan de tareas y las metas de desempeño, la medición de las conductas, actitudes y logro de objetivos de cada agente.

- Gestionar mecanismos de Desvinculación (outplacement) mediante la gestión del manejo formal y personalizado de las jubilaciones, retiros, transferencias a otros organismos, disponibilidades, ceses y exoneraciones de los recursos humanos, incluyendo planes de terciarización.

## **Manejo de conflicto.**

Como hemos analizado, la gerencia contemporánea implica gestionar en la red social y tecnológica de actores sociales, institucionales, proveedores y clientes. Es decir, Gestionar un complejo de relaciones políticas, institucionales y de proveedor - cliente. Estas relaciones pueden caracterizarse tanto por la cooperación como por el conflicto. De hecho, las cuestiones o asuntos públicos son en sí mismos temas en conflicto, es decir problemas en torno de los cuales los diferentes actores sostienen una diversidad de objetivos, valores e intereses. En consecuencia, las teorías contemporáneas del management público y privado suelen coincidir en lo relativo al importante papel que el manejo del conflicto ocupa en la actividad gerencial.

El Manejo del Conflicto es el conjunto de actividades de la gerencia que tienen por función:

- Desarrollar la Resolución Cooperativa de Conflictos, por medio de la Negociación o la Mediación

- Implementar la Construcción de Confianza, como mecanismo de prevención de conflictos mediante sistemas de aseguramiento y control.

- Conducir procesos de Escalada del Conflicto, es decir de la aplicación de sanciones a las contrapartes en conflicto.

- Procurar acciones de Resolución Legal del Conflicto.

- Desarrollar la Gerencia de Crisis y Catástrofes, como tipo externo de conflicto que afecta gravemente los objetivos de política pública y concede escaso margen para la toma de decisiones.

## **Ética de gestión.**

En la última década, las investigaciones en management han señalado de manera coincidente que la ética de gestión es un componente novedoso del valor que las empresas u organizaciones agregan a los servicios que prestan a sus clientes. El rol de los valores se incrementa aún más en el caso de las regulaciones producidas por las organizaciones públicas. Hay coincidencia acerca de que los servicios prestados por empresas y organizaciones con valores claros ejercidos y comunicados a sus clientes agregan más valor a la cadena. Esta dimensión revaloriza, en el caso de la gestión pública, nuevos valores de servicios público.

La Ética de Gestión es el conjunto de actividades de los equipos de gestión que tienen por función:

- Gerenciar el Desarrollo de los valores gerenciales e institucionales, por medio de la explicitación de los valores (responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, participación de los actores, transparencia), la formación del equipo, gerencial y del personal en los valores asumidos, el debido cuidado al desarrollo de la cultura organizacional, la confección de códigos de ética y el diseño de sistemas de control.

### **Conclusiones.**

El nuevo contexto de la gestión define por un lado una agenda sistémica de la competitividad. Esta agenda, que es tanto responsabilidad de los poderes públicos como del mercado y de la sociedad civil, define una nueva agenda local y un nuevo contenido de las políticas públicas municipales. Para hacerle frente, se requiere abordar una nueva agenda de modernización de la gestión local. Las nuevas responsabilidades de la política y la gestión municipal para con las ciudadanías locales se define con nuevos parámetros. De su rápida asimilación, de nuevas competencias y capacidades por parte de las dirigencias e instituciones locales dependerán los avances y retrocesos del bienestar colectivo a escala local en los próximos años.

# **“EI CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: Notas para su abordaje y reconstrucción”**

**LIC. CRISTINA D ÍAZ**

Docente de la Facultad de Ciencia Política  
y Relaciones Internacionales de la UNR  
Profesora Titular de las Cátedras de  
Análisis Político y Análisis de Políticas Públicas

## **I. Una introducción plagada de advertencias**

### **1. Sobre la necesidad de contextualizar:**

Desde hace más de dos décadas profundas transformaciones en la articulación Estado - Sociedad - Economía nos alcanzan a la vez como sujetos y objetos. La reestructuración de la economía mundial, ha generado particulares impactos sobre nuestra región y el país, sobre todo como consecuencia de la "reinserción" en el mundo a través de la capacidad exportadora de algunos sectores y el consiguiente efecto desarticulador sobre la matriz productiva interna.

Cualquier lectura no determinista de dicho proceso nos conduce a renegar de la automaticidad de la fórmula explicativa crisis = ajuste estructural, obligándonos a incorporar en nuestro campo de observación al sistema político, como núcleo de las decisiones o espacio donde se condensa la capacidad de los actores socio - políticos para asumir las tareas globales que suponen tales transformaciones, imprimiéndoles sentido y direccionalidad.

Si así lo hacemos, nuestro enfoque quedará “sobredeterminado” desde el inicio, por la constatación de dos factores que complejizan el análisis:

a) la conflictiva conjugación del fin del ciclo del patrón estatal de desarrollo con las exigencias de la consolidación del régimen democrático (lo que en otros términos se traduce en supuestos de modernización políticamente incluyente y socialmente excluyente)

b) la resultante desestructuración de los actores sociales y políticos (con su emergente impacto en los juegos de mediación - representación e integración social y política).

La gobernabilidad de un proceso así caracterizado convoca necesariamente nuestro foco de atención hacia la instancia “estatal” y sus transformaciones, visualizadas como campo de conflicto en el que se ponen en evidencia las tensiones a que la someten las exigencias de continuidad en la atención de sus clásicas funciones en una sociedad capitalista, ahora reformuladas a la luz de los procesos arriba descriptos; a saber:

transformaciones

- \* en el modelo de acumulación
- \* en el modelo de legitimación
- \* en los mecanismos de articulación de intereses
- \* en los procesos, mecanismos y sentido de la integración social

Este elenco permite constatar que no hay área de políticas (como espacio de intervención estatal) que escape a esta dinámica, reconocimiento que induce la necesidad de dar tratamiento a dos de las principales dimensiones que la configuran:

- el juego de desestructuraciones espaciales que sufre el poder, traducido en problemáticas de deslocalización, desconcentración, descentralización, regionalización y
- La dimensión temporal (urgencias emergentes de exigencias internas y externas, simultaneidades, shocks, gradualidades, secuencias, etc.)

Se conforma así un cuadro complejo que remite a las transformaciones estatales en términos de privatización, desregulación y re-regulación de áreas, reformulación de su capacidad de gasto y reforma interna o administrativa, como dimensiones implicadas en la capacidad y calidad de gestión - con vistas al logro de niveles aceptables de eficacia y eficiencia ante tales desafíos - que no vayan en desmedro de ciertos niveles de gobernabilidad.

En este contexto, es posible relevar una copiosa producción internacional, regional y nacional que ha abordado desde diferentes enfoques - y con distinto énfasis e intencionalidad - aspectos parciales de esta problemática pero que contiene, como común denominador, el reconocimiento de la mayor visibilidad y el otorgamiento de una nueva centralidad a la dimensión local.

## **2. Sobre la necesidad de volver la mirada a lo local.**

Propongo detenernos en el examen de la pertinencia de esas referencias - verdaderas "piedras firmes", algunas convertidas en "lugares comunes" - cuando se trata de definir los impactos de las inexorables transformaciones en curso, sobre las instancias de poder local, municipal o comunal y su relación con la sociedad. No porque dudemos de su consistencia interna - teórica - sino más bien de cuán adecuado será nuestro movimiento al intentar hacer de esas aseveraciones a veces atalayas, a veces puntos de apoyo para avanzar en nuestra comprensión, cuando no -equivocadamente- puentes para llegar "al otro lado", en la explicación de las modificaciones de la relación Nación, Provincia, Municipios y de la llamada "municipalización" de la crisis del Estado.

Bien sabida es la seducción histórica que la dimensión local de las problemáticas sociales ha ejercido sobre los analistas políticos. Entre nosotros, cualquier teórico inclinado a hacer apología del municipalismo considera una obligación "natural" remontarse tanto a Tocqueville como a nuestros coloniales cabildos pretendiendo encontrar en el artefacto construido de esa tradición de discurso sustentos para la reivindicación actual de la esfera local. Lejos estamos de desconocer el valor de esas referencias; sin embargo, mucho ha acontecido para que sigamos aceptando acríticamente la idea de las "primeras escuelas de civismo", de la mayor transparencia como consecuencia directa de la "inmediatez" de las relaciones más estrechas, cercanas o "cara a cara", o la aseveración de que "small is beautiful" (lo pequeño es bello) aunque más no sea porque se lo supone más controlable. Cada una de esas argumentaciones construyó significados y disputó sentido al calor de diferentes situaciones históricas que ya no existen.

Resulta entonces ingenuo e infructuoso reproducir esos esfuerzos mecánicamente. Conviene partir de una contextualización coyuntural del problema, en la que se reconozcan no sólo la disolución de las grandes identidades colectivas que otrora conocimos, sino también -complementariamente- la desmitificación de la "santidad" de la

ley y del pacto constitutivo de la sociedad - presupuesto de la tradición liberal -, los avances de "free riders", la erosión de las razones de la militancia y de los fundamentos mismos de la ciudadanía (de Leonardis, O.).

Todo esto modifica las condiciones previas que fundaban la validez-atribución del sistema de creencias en que se asentaba el modelo descrito por Titmuss y Therborn, dando paso a los indicadores tan bien marcados por los trabajos de Przeworski y Wallerstein, y que nos permiten trascender las explicaciones centradas en la idea de la crisis fiscal del estado y los límites de soportabilidad de la presión para la tasa de ganancia, y así acercarnos a las interpretaciones que contemplan las dislocaciones entre los mecanismos operativos del Estado benefactor y el universo simbólico concomitante.

Configurada esa desestructuración, el futuro se manifiesta como discontinuidad, como situación en la que se han tornado inciertos los modos institucionalmente reconocidos para identificar los bienes comunes y el complejo de derechos a que dan lugar; una evidencia más de cuán inciertos y problemáticos se han tornado los criterios de ciudadanía, de inclusión y de exclusión. Ya he afirmado que pocos temas engendran tanto consenso como las teorizaciones en torno a cómo la modificación de la estructura institucional, la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público, reforma del aparato administrativo y concreción de políticas sociales compensatorias para los pobres estructurales desde los niveles nacional y provincial impactan sobre las realidades locales, con la contundencia de transferencias que desbordan toda capacidad de procesamiento de no mediar un esfuerzo sostenido por renovar el propio aparato público y los estilos y tecnologías de gestión.

Es en ese sentido que me parece más interesante reflexionar sobre trabajos como los de Elster; (1990) en torno al "carácter "local" de la justicia", que constituye la otra gran cuestión hacia la que parece estar deslizándose la problemática de la ciudadanía incierta, y sobre la que se ha depositado menos atención. La elaboración de Elster, exige componer y combinar tres listas: una, de problemas de adjudicación, otra de mecanismos de adjudicación, y una tercera de las posibles explicaciones de las decisiones emanadas de las instituciones. Se refuerza así el "estatuto constitutivamente plural y local" de la justicia concretamente actuada y administrada, con parámetros dificultosamente reconducibles a unívocos principios universalistas. (Douglas; 1986; Elster; 1990).

Me interesa explorar la productividad de este enfoque al hacer extensivo -por extrapolación- el carácter local de la justicia a la ciudadanía. Más allá de la pertinente fundamentación teórica que habilita a hacerlo al poner de relieve las correlaciones entre teorías de la justicia, principios de justicia y cartas de derechos emergentes, importa el intento por estrictas razones instrumentales: en la coyuntura actual son muy distintas las capacidades estatales de los distintos niveles de la administración, las presiones que como emergentes de los niveles de pobreza y desocupación llegan a ellos y las orientaciones político-ideológicas en que argumentan fundar sus intervenciones

Estudiar cómo estas diferencias se plasman concretamente en los campos estructurados en torno a las distintas políticas públicas en el espacio local, con qué consecuencias y brindando qué alternativas de aprendizaje, no debiera carecer de atractivos máxime cuando asistimos a "intuiciones" sociales lo suficientemente movilizantes como para disparar migraciones en pos del acceso a prestaciones sociales --leídas como satisfactoras de expectativas de justicia material - que no se alcanzan en otros "espacios locales".

Recuperar controversialmente las sugerencias de Elster, liberándolas de la carga conservadora que les reconoce Pierre Rosanvallon, supone ponerlas en línea con las

afirmaciones de Crozier en cuanto a las posibilidades de apropiarse de lo local como espacio de construcción de un proyecto colectivo en el que los gobiernos comunales y las intendencias pueden ser una herramienta válida para generar acciones locales en las que esté pensada y actuada una relación diferente entre la estructura estatal y la sociedad civil (Nari; 1996). Según ese autor, para que el Estado local no resigne su papel de “orientador de la gestión y potenciador de las energías sociales” sería necesario adaptar y flexibilizar las formas de producción de la acción estatal, así como conocer las múltiples manifestaciones de la propia sociedad.

De ahí que la contextualización inicial venga a cumplimentar ese y otro requisito, el sugerido por la sabia recomendación de Bobbio: no excedernos en el entusiasmo y recaer en un "recurrente descubrimiento del paraguas"; la validez del enfoque de la ciudadanía como proceso local no puede evaluarse independientemente de un examen más profundo de sus relaciones dentro de una teoría - y una práctica - política de fondo, que anude y reconozca en la dimensión local actual los múltiples condicionamientos estructurales, coyunturales, acontecimentales y azarosos que tienen lugar en su producción.

Se trata entonces de repensar cuestiones de alcance y de escala. Lo “local” puede ser -parafraseando a Titmuss en su caracterización del Estado de Bienestar- “una indefinible abstracción”, pero también, en su irreducible concreción, un monstruo de tantas cabezas como municipios y comunas estemos dispuestos a visitar. La coartada para el abordaje estaría dada por el acceso a la sistematización y evaluación de una considerable y representativa variedad de estudios de casos, lo que -entre nosotros- aún nos debemos, salvo en lo relativo a los aspectos fiscales y financieros de la temática.<sup>1</sup>

Por lo tanto - si aceptamos este enfoque - no podemos eludir la referencia a la diversidad de situaciones posibles y existentes que afectan la capacidad de las instituciones locales - estatales o no, ya veremos por qué - en el proceso de las políticas públicas, sea que la encaremos desde la perspectiva de sus prerequisites funcionales (la existencia de estrategias y de formas organizacionales flexibles) (Bifarello, M.; Draibe, S.; 1995), desde sus productos (la eficiencia económica y administrativa en la regulación y el control) (Tecco; C.), o desde sus condicionantes (las culturas de estado, el grado de los procesos de corrupción imperantes, la calidad de la estructura tributaria, la disponibilidad estatal de recursos. (Dos Santos, M.).

Desde otra perspectiva, las teorías sociales que basan sus elaboraciones en la Teoría del Caos, expuesta y difundida por Ilya Prigogine, apelan a la necesidad de abordar la realidad con nuevas herramientas. La complejidad y la incertidumbre son recuperadas como instancias que promueven “estructuras disipativas de final abierto” - las políticas entre tantas - y en ellas la capacidad es entendida como “capacidad de acción,... de transferir modos habituales de acción, de hacer las cosas a través de dominios diversos de experiencia, entre los cuales se habrá... intuido cierta semejanza... de establecer una inmediata conexión o asociación entre contextos diversos para ejecutar un conjunto de rutinas”, de usar tales conexiones para generar acciones y significados... (Gherardi; 1995) ... “de crear una limitada, efímera y sin embargo reasegurante zona de

---

<sup>1</sup> De allí que a modo de herramientas auxiliares, recurramos a elaboraciones parciales y al intercambio de impresiones sobre experiencias con quienes se ocupan de temas comunes desde la Universidad - el Grupo de estudios sobre Políticas Públicas y Gestión - o desde la función pública, como algunos miembros locales del Cuerpo de Administradores Provinciales que operan como apoyatura técnica a municipios y comunas que lo requieran. A ellos el agradecimiento por el espacio abierto para el trabajo y la reflexión junto a las disculpas por la segura e involuntaria apropiación indebida de alguna (s) idea (s).

certeza y orden en un ambiente brutal y dramáticamente desestructurado... no como mera respuesta adaptativa al ambiente sino como resultado de actos creativos de proyectación organizativa, verdaderos actos de invención, basados sobre una específica capacidad de los actores para formar modelos alternativos de la realidad y de activar tales modelos en situaciones de acción específicas... Así el actor construye un conjunto del todo nuevo de relaciones que atraviesan los confines entre la esfera pública y privada, entre intervención formal e informal, entre interés individual y colectivo... el actor "inventa" un ambiente...". (Lanzara; 1993). También desde esta perspectiva las realidades locales se nos presentan en su radical diversidad y subsiste ante nosotros el interrogante en torno al "lugar" de las políticas públicas en esta escena.

### **3. Sobre qué entender por política pública**

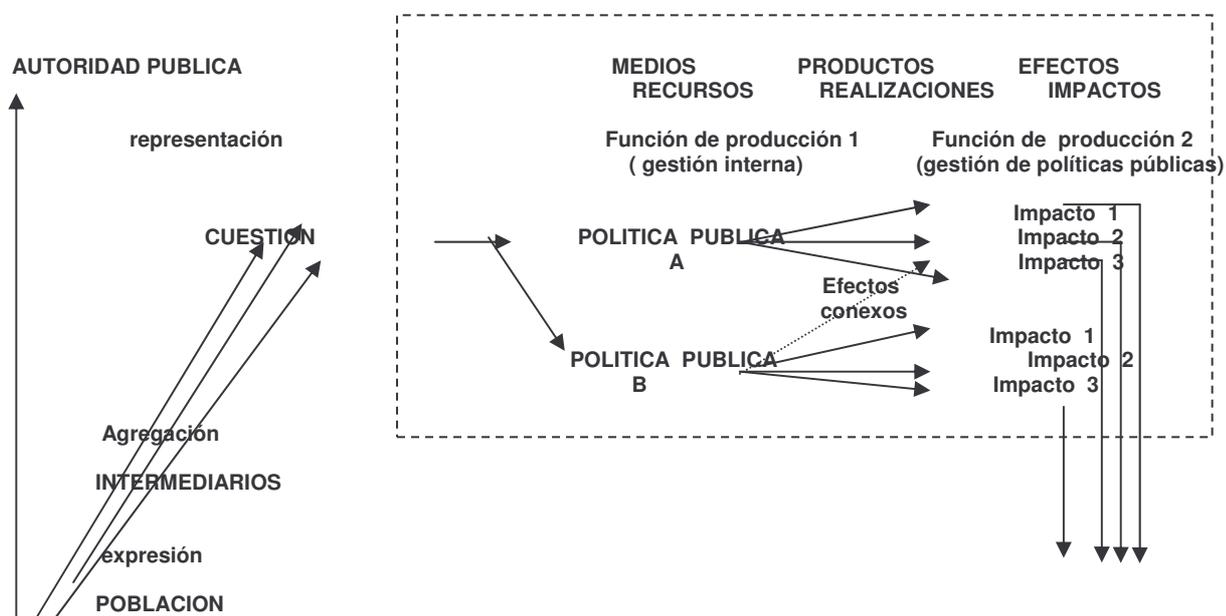
Joan Subirats, ha pasado revista a algunas de las tantas definiciones posibles de política; no de política como actividad humana, como la práctica social integradora por excelencia, sino de política como producto de esa acción. Retomar su trabajo, que ha logrado recuperar la mayor parte de los sentidos con los que en el habla cotidiana nos referimos a las políticas, puede ayudar a encontrar ejemplos de su aplicación a objetos que nos son familiares en el ámbito local. Así podemos entender por política:

1. La etiqueta de un campo de actividad: cuando se habla de "la política social o de obras públicas de tal o cual Municipio".
2. La descripción de una propuesta general o de una perspectiva deseada: "se reclama una política auténticamente progresista para el partido de gobierno".
3. Un medio para alcanzar fines: "el sindicato de trabajadores municipales anuncia cual será su política para obtener la recomposición salarial".
4. Un sinónimo de decisión gubernamental sobre lo crucial, como opción y como acciones puestas en práctica: "la actual política de descentralización del estado local"
5. Un conjunto de normas (formalizadas, aprobadas por la instancia deliberativa) sobre determinada problemática: "la política contenida en el Plan Director de la ciudad".
6. Un conjunto de grandes metas que definen lineamientos para la acción: "nuestra política es hacer de Rosario el corazón logístico del Mercosur".
7. Un conjunto de programas y proyectos que desagregan pautas: "la política del CRECER y del PROMIN".
8. Un resultado final (output o producto): "la política de cierre de los comedores comunitarios que funcionan en casas de familia"
9. Un impacto concreto sobre la realidad: "nuestra política de construcción de setenta viviendas destinadas a familias tobas hoy radicadas en asentamientos precarios".
10. Un modelo teórico aplicable, como explicación causal de los hechos: " la política para el incremento de la recaudación municipal debe pasar por la reducción de la evasión y no por la elevación de las tasas vigentes".
11. Un proceso global (como secuencia de hechos y decisiones) que implica alguna modificación sobre la realidad: "una política caracterizada por la recuperación de las tierras fiscales en nuestra jurisdicción."

Esta revisión parece confirmarnos que ni desde el sentido común, ni desde la práctica política hay univocidad en lo mentado por "política". Y quizás esa es la razón por la que este problema se ha incorporado al propio desarrollo histórico de la disciplina que con pretensión de cientificidad ha intentado reflexionar sobre estas cuestiones.

Como ejemplo, baste señalar que el "estudio" y el "análisis" de las políticas no refieren exactamente a lo mismo, como tampoco son sinónimos políticas públicas y políticas estatales (aunque esta última distinción sea más clara). La traducción de tal complejidad en términos de desarrollo disciplinar, ha llevado a que alternativamente - y en función de las necesidades y los supuestos meta-teóricos y teóricos con los cuales esos trabajos se fueron realizando - cobraran relevancia unas u otras de dichas definiciones, consideradas como intentos más o menos afortunados de capturar un elusivo objeto de estudio.

El esquema que sigue, trata de explicitar e integrar a modo de niveles de análisis, los que otrora fueron enfoques divergentes y/o sucesivos en el estudio de las políticas.



Fuente: (Gibert - Meny y Thoenig)

Quienes primero se ocuparon del tema fueron politólogos, economistas y trabajadores sociales norteamericanos, concretamente a partir del desarrollo de su Estado de Bienestar. Los espacios académicos se sensibilizaron ante las demandas de las agencias federales y locales de prestación de bienes y servicios, preocupadas por la brecha existente entre las metas establecidas en las decisiones de planificación y lo efectivamente percibido - material y simbólicamente - por la población. Casi podría afirmarse que la preocupación inicial por estudiar las políticas públicas surgió de la necesidad de saber qué pasaba con el producto.

Por esta razón, si uno observa el cuadro precedente, puede decirse que en realidad la disciplina se inició indagando por la función de producción 1 con relación a la función de producción 2. Desde el sistema político y su gestión interna de medios y recursos, para llegar a los productos y realizaciones que pudieran producir algún efecto o impacto en la sociedad. Relaciones que configurarían los principales nudos temáticos u objetos de

estudio en una política pública: la asignación de medios y recursos a la realización de ciertos productos, para generar algún efecto o impacto.

Este enfoque analítico aportó a la disciplina entre otras cosas, la preocupación por la detección de efectos conexos de políticas, de impactos no deseados e imprevistos. Desde otros ámbitos de reflexión - menos urgidos por la necesidad de eficacia y eficiencia en la producción de las agencias estatales y más interesados en las distintas relaciones que los estados establecen con sus poblaciones- apareció seguidamente la interrogación sobre los aspectos de la cuestión que ocupan el otro margen del esquema: es decir, cómo la población - expresándose a través de sus organizaciones representativas y de mediación - logra agregar preocupaciones o intereses en términos de problemáticas, y cómo éstas llegan a configurar cuestiones tomadas por las autoridades (a través de sus mecanismos selectivos) e ingresar al circuito de temáticas priorizadas por el sistema político para ser objeto de decisiones públicas.

Estos estudios iniciales, tanto los provenientes de una vertiente como los de la otra - aún pecando de reduccionismo y bastante parcialidad - contribuyeron significativamente a cimentar el aparato teórico y conceptual sobre la materia; más aún, refinaron el instrumental dando origen a cuerpos tan importantes como la teoría de las decisiones y la de la elección pública, al enfocar la mirada sobre momentos cruciales del proceso.

La expansión geográfica de la disciplina - concretamente su recepción en el entorno europeo - enriqueció las producciones con el aporte de la teoría política clásica, que se reveló fundamental al introducir como elemento analítico clave al Estado y su especificidad, tanto desde la perspectiva institucionalista como desde las lecturas estructuralistas. Le sucedió un período de relativa esterilización de los esfuerzos a causa de la excesiva ideologización (que hizo de las investigaciones casi profecías auto cumplidas al relegar a las políticas a simples epifenómenos determinados por la economía) y del estancamiento en polémicas estériles (del tipo ¿es la política quien determina a las políticas o son éstas quienes informan la política? .

Al calor de la crisis de mediados de los setenta, tanto el redescubrimiento del estado y su racionalidad acotada - esta vez desde la sociología de las organizaciones - como los enfoques relacionales y neoinstitucionalistas, oxigenaron el instrumental teórico y metodológico con que estudiar las políticas públicas.

Entre nosotros, esos aportes fueron introducidos por las sugerencias de Oszlak y O'Donnell (1976) que ponían la mirada en la coalición de actores sociales conformada en torno a cada política y con relación a diferentes agencias estatales. Hoy Repetto, F., nos proporciona un enfoque teórico que desde lo relacional incorpora elementos de las propuestas neoinstitucionalistas, al priorizar el papel de las instituciones en la interacción entre actores involucrados en las políticas públicas, como reductoras de la complejidad (codificadoras, decodificadoras y descifradoras) y por ende incrementadoras formales e informales de la capacidad de procesar información y resolver problemas tan acuciantes como los planteados en la contextualización.

Retoma de Sikkink, K. la noción de capacidad como "eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales", pero amplía el concepto al seguir a Friedland y Alford, en la aceptación de que "los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente" pero "los tipos de políticas posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura societal".

Más que como meras estrategias de intervención, las políticas aparecen tratadas como "campos" (Bourdieu) y su matriz analítica permite incluir: criterios de política,

orientaciones institucionales, orientaciones hacia la productividad y/o la reproducción de los sectores más carenciados, las modalidades de gestión, las orientaciones hacia la trama sociocultural de los beneficiarios (organizaciones, identidades, circuitos de intercambio), las percepciones que éstos conllevan de la política, las tendencias hacia la racionalización de políticas preexistentes y/o a la articulación -superposición con otras nuevas, y lo que también Forester, con su propuesta analítica de relevar contenidos múltiples, evalúa como encadenamientos-eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás (con el régimen y el sistema político, con la gestación de identidades colectivas, con un perfil económico más o menos vulnerable, etc.). Es decir, comprenden tanto los lazos con el "adentro" del tejido estatal como los vínculos con el "afuera" de los sectores sociales.

Resultado de estas interacciones, la calidad institucional construida alrededor de cada política se expresará en el grado diferente de capacidad de gestión pública que posea el estado en cada área de intervención.

Enfoques de este tipo nos permiten superar el estupor inicial frente a la multivocidad: entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.

Todas y cada una de las definiciones de política que nos dicta el sentido común podrían llegar a tener cabida en un proceso así caracterizado, cuyo estudio puede operar como revelador del estado de las relaciones estado - sociedad civil en una temporalidad dada.

Como bien podría deducirse de lo expuesto, dar cuenta de procesos portadores de semejante nivel de complejidad no constituye una tarea sencilla para los analistas, como no lo es para ningún científico social abordar las dimensiones dinámicas, que constituyen el núcleo duro de estos objetos, el problema teórico más difícil de afrontar.

¿Cómo capturar los nexos que estructuran las interacciones en su despliegue dinámico y diacrónico? G. Capano afirma que ello sólo es posible si se privilegian niveles de análisis de rango o alcance "medio" (el decurso de un proceso en un sector de política pública) o quizás mejor, directamente "micro" (por ejemplo, la reconstrucción del proceso decisorio en torno a una cuestión particular y específica).

Para concretarlos se ha construido y sedimentado una modelística rica y articulada, dentro de la cual el instrumento más notorio y utilizado - y el más clásico también, ya que ha acompañado la institucionalización de la disciplina - es el modelo "fásico" o "del ciclo".

## **II. El ciclo de las políticas públicas**

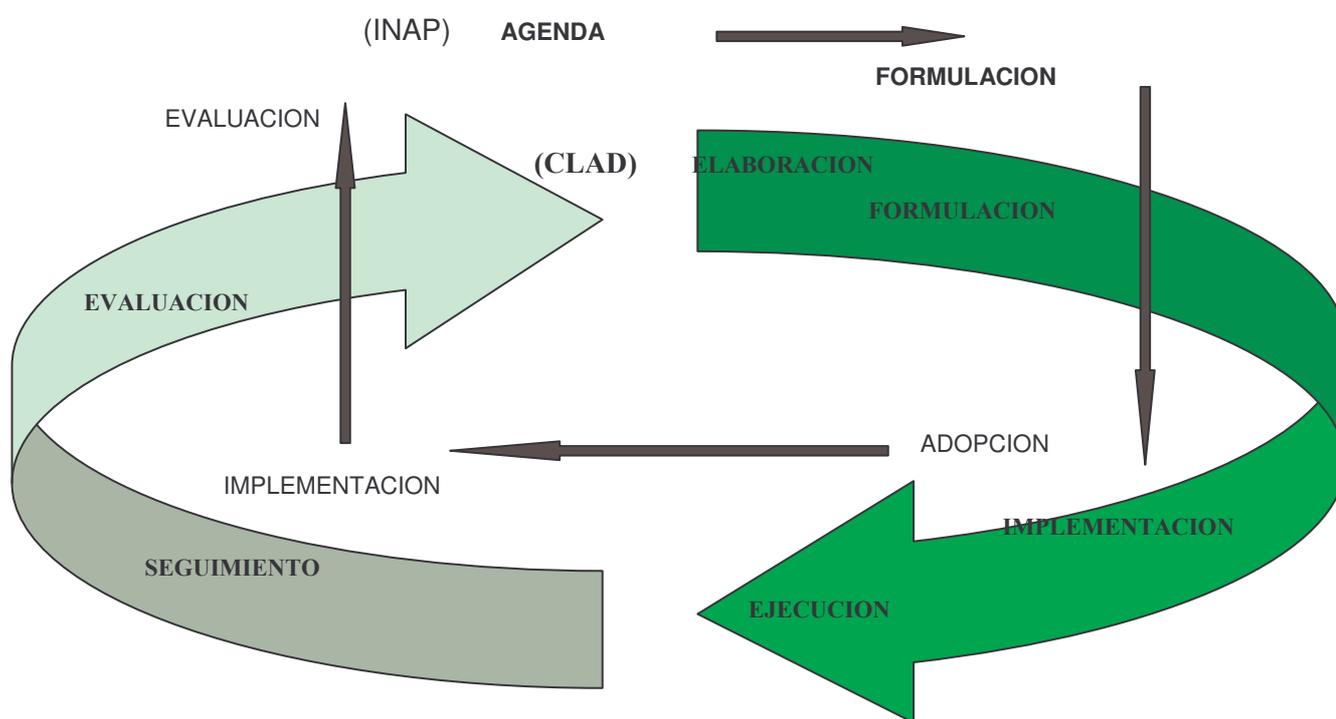
### **1. El ciclo como construcción y su aplicación al estudio de las políticas locales**

El modelo del ciclo reconoce su nacimiento en elaboraciones originales de Laswell (1956) orientadas a ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política. Su perfeccionamiento durante las décadas del '70 y '80 gracias a los aportes de Anderson, May, Wildavsky y Ripley, entre otros, condujo al ordenamiento y subdivisión-descomposición de la dinámica en un cierto número de fases. Aunque no

todos coinciden exactamente en la denominación y recorte de esos momentos, guardan sin embargo una obligada similitud.

Podemos incluso comparar - en el esquema adjunto - algunas construcciones de ese ciclo que son enseñadas en ámbitos relevantes de formación académica y de gestión para América Latina (como el CLAD) y nuestro país (como el INAP).

Con ligeras variantes, las subdivisiones de la dinámica del proceso contemplan: la *construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la *formulación* de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta* una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar), la *implementación* del programa o programas establecidos, su *evaluación* y eventualmente la *finalización* o extinción de la política misma.



Presentado en estas breves líneas el instrumento de análisis, sin duda persisten dudas en cuanto a las ventajas de su utilización y a los riesgos que comporta.

Entre las primeras, insisto sobre la ya enunciada posibilidad de ordenar, según sus prescripciones, la complejidad de los procesos de producción de las políticas, descomponiendo el objeto de estudio en elementos más simples sin perder - de modo irrecuperable - la visión de conjunto, las características generales y complejas del proceso mismo. Asimismo permite orientar la atención sobre los actores, fenómenos, dinámicas y temáticas que son habitualmente colocados fuera por las perspectivas de investigación y trabajo más tradicionales (que se ocupan de instituciones específicas o dominantes para cada fase o de productos finales en clave estructural-funcional, etc. ).

Esta entrada - más completa - permite articular y poner en evidencia nexos, vínculos a veces impensados y al mismo tiempo estudiar la diversidad de posicionamientos e importancia relativa que un mismo actor puede asumir a lo largo del ciclo, alejando toda tentación sustancialista y mecánica en su consideración. Con relación a esto, G. Capano subraya que otras de las virtudes del enfoque han sido las de propiciar una visión menos reductiva y sesgada - al menos como hipótesis de trabajo - del arco de actores involucrados en una determinada política, al menos cuando se lo adopta desde perspectivas teóricas menos ligadas al funcionalismo, ya sea en sus versiones sistémicas, institucionalistas o estructural-funcionales.

Si prestamos atención a un señalamiento como el precedente es posible reconocer que la misma ductilidad que le permite ser compatible en la instrumentación metodológica con una pluralidad de corrientes teóricas, configura a la vez un límite a sus capacidades: como bien señalara Nakamura (1987), al no individualizar concatenaciones generales de causa-efecto entre una fase y la subsiguiente es incapaz de proveer hipótesis fuertes que expliquen los mecanismos que informan el proceso de políticas públicas. Una limitación tal, ha llevado a muchos teóricos a aseverar que lejos de estar en presencia de un paradigma o un auténtico modelo analítico, contamos sólo con un esquema heurístico, con un instrumento interpretativo, de reconstrucción ex-post.

No veo en ello un gran demérito <sup>2</sup> y no por ello deja de ser una herramienta poderosa, al punto que prefiero reflexionar sobre algunos otros de sus puntos débiles. Acuerdo en buena medida con la "exposición de consecuencias" que hacen Capano y Giuliani (1996) pero lo juzgo menos benévolamente que ellos pues no considero que algunos riesgos de incongruencia interpretativa sean producto sólo de la "mala utilización" del modelo del ciclo.

Sí es un ejemplo de uso inadecuado el confundirlo con un modelo de tipo explicativo, pero no lo son la reificación del esquema analítico ni la tendencia a atribuir al proceso de las políticas una secuencialidad lineal y temporal (que "achata" su riqueza y complejidad) ni los deslizamientos hacia tentaciones normativistas y prescriptivas que emergen de toda concepción orgánica. Habrá que reconocer que el diseño mismo del modelo "del ciclo" retoma para sí una metáfora biológico-organicista: el ciclo es un ciclo vital; contiene explícitamente un origen y una extinción. Veinte siglos de lógica aristotélica y sentido común deben ser resistidos desde los desarrollos del último medio siglo en ciencias sociales para no pensar que en la realidad existe efectivamente ese objeto y que cumple un ciclo vital.

Cierto es que ningún analista ni gerente público formado caería en tales errores: la sucesión de fases no obedece a una lógica lineal, secuencial o etapista que ordene en el tiempo la aparición de tareas (primero el surgimiento de un problema, luego la formulación de un "set" de alternativas, después una decisión optimizante) o el momento de entrada en acción de instituciones especializadas (primero la deliberación en los espacios representativos, después la toma de decisiones desde órganos ejecutivos). El procedimiento por ensayo y error, el sondeo de adhesiones, el tanteo de resistencias, los aprendizajes organizacionales y la riqueza toda de la vida política (que intenta hacer posible lo imposible) no se detienen frente a los límites de ordenamientos formales o informales, pues éstos son precisamente el objeto de su acción transformadora.

---

<sup>2</sup> Es más, debo confesar que me siento más inclinada a la "comprensión" en términos condicionales que a la explicación causal en ciencias sociales - con perdón de la vieja polémica -, máxime cuando de análisis de políticas se trata.

Como esquema heurístico, el modelo del ciclo no se "puso para sí" la interrogación en torno a su mayor o menor aptitud para dar cuenta de lo que acontece en el plano del estado- nación, del nivel provincial o local. A nosotros, preocupados por el ciclo de las políticas locales sí nos cabe encontrar una respuesta, la que hundirá sus bases en las teorizaciones de fondo que complementen el uso del artefacto. Si partimos de lo señalado en nuestra contextualización y de la caracterización efectuada de lo local, la modelización debe lidiar en este plano con similares niveles de complejidad que en los otros: una vez admitido que la materia histórico-social, la sustancia con la trabaja el analista es la misma, la distinción recae sobre la diferente ponderación relativa que el trabajo en cada nivel impone para los diferentes elementos en ella distinguibles<sup>3</sup>. Esto exige particular cuidado y selectividad en cuanto a las variables a privilegiar, pero especialmente en el establecimiento de nexos a entre ellas, en la construcción de indicadores y la selección de unidades de análisis y de información.

Nada puede darse por supuesto, porque es evidente que las restricciones a la formulación o a la implementación, son distintas según se opere en el nivel nacional, provincial o local. Existen problemas vinculados con encuadres o marcos normativos que desde el establecimiento de jurisdicciones posibilitan o no hacer ciertas cosas a determinados actores; se tropieza con indisponibilidades insalvables de recursos en algunas instancias que no se registran en otras del mismo nivel. No se trata sólo de recursos de tipo económico-financiero sino también de carencias de recursos tecnológicos y de capacitación - humanos - para atender a los desafíos de los nuevos modelos de gestión.

Pueden existir definiciones de problemas y hasta fases completas del "ciclo" - por ejemplo, la formulación- que se resuelven en arenas extrañas a lo local (como en el caso de las políticas activas de empleo y de capacitación). Sin embargo, ello no significa que la situación local no haya incidido en los contenidos de política adoptados, o en los niveles cuantitativos de la política afectados a lo local, y mucho menos aún que la productividad de lo local no pueda hacerse presente a la hora de la implementación, dejando su impronta. Tampoco nada obsta (a priori) para que desde lo local se monitoree y evalúe simultáneamente lo que desde otra jurisdicción se ejecuta en el propio ámbito (por ejemplo en materia de asistencia alimentaria) y seguramente no faltan casos en los que la implementación precede a la formulación y ésta opera "blanqueando" situaciones de hecho.

Con el resguardo de estas prevenciones, pueden revisarse entonces las actividades implicadas en cada fase del ciclo, confrontándolas con lo que acontece en el nivel de las orientaciones vigentes en materia de gestión pública y políticas locales.

## **2. Notas sobre las fases del ciclo y los procesos locales**

### **a. INICIACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

Poco se avanza con afirmar que el ciclo de la política pública se inicia cuando una cuestión socialmente problematizada se incorpora a la agenda, pues todos estos términos requieren mayor grado de aclaración.

La agenda de políticas públicas consiste en el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha procesos sociales de encadenamientos y

---

<sup>3</sup> Me inspiro aquí en las sugerencias de F. Delich (1978) para el tratamiento de iguales variables en diferentes niveles de análisis, aunque su trabajo remite a diversidades localizadas más en el recorte temporal que en el espacial.

entrecruzamientos decisorios, concretados en acciones y omisiones de actores sociales y fundamentalmente estatales. Como programa de acción pública, la agenda puede desagregarse en (Draibe, S.):

- \* sistémica (la de todos los actores)
- \* gubernamental (la de los órganos estatales de decisión)
- \* política (la que efectivamente será objeto de decisión)

A través de esta primera aproximación podría pensarse que lo que en definitiva configura la agenda sistémica son todos los problemas que aquejan a la sociedad. Pero la evidencia muestra palmariamente que no toda cuestión que desde la sociedad aparece como problematizada logra constituirse efectivamente en objeto de una política pública: existen muchos más problemas que objetos de política pública, por lo cual no es apropiado confundirlos.

Otra precisión es entonces necesaria, esta vez en torno a los problemas mismos: ¿éstos se constituyen como tales exclusivamente por su densidad objetiva o requieren también de algún grado de construcción social, íter subjetiva?

El registro de ciertos malestares respecto de determinadas situaciones que involucran aspectos importantes de la vida cotidiana, y que en tanto insatisfactorias exigen transformación, es lo que conduce a identificar las situaciones que encierran la dimensión de un problema. Ocurre que al momento de determinar el alcance y contenido específico de esas situaciones definidas como problemáticas, seguramente cada implicado aportará visiones diferentes aún cuando la situación de referencia sea objetivamente la misma.

Cuando se define un problema, además de ponerse de manifiesto cuáles son los aspectos que se juzgan insatisfactorios, aparece prefigurada - aunque más no sea embrionariamente, o apenas esbozada - cuál es la salida deseable o la perspectiva desde la cual nos interesa transformar esa realidad insatisfactoria. Por esto la definición de los problemas no es poco significativa ni mucho menos neutral.

Lo que habilita la afirmación de que los problemas no existen sólo objetivamente en tanto tales, sino que requieren de la percepción de un actor individual o colectivo que se plantee la cuestión. La referencia a cuestiones socialmente problematizadas, pone a la vez el acento en otra dimensión de la constructividad de lo social: los valores con relación a los cuales se definen los problemas lejos de ser meramente individuales expresan y definen los ámbitos de pertenencia de los actores, donde éstos se forman e informan.

En una sociedad radicalmente desigual, esta perspectiva ilumina otra dimensión fundamental en la constitución de la agenda: la que hace referencia a que no todos tienen socialmente la misma capacidad de problematizar, entendiéndose por tal la aptitud de procurar y disponer de los recursos necesarios para poder fundamentar por qué determinadas situaciones insatisfactorias deben ser asumidas socialmente como tales para su remoción. De ahí que, por ejemplo, la pobreza material exude también pobreza simbólica, traducida en incapacidad de hacer visibles - y sobre todo atendibles - sus prioridades.

A veces es posible reconstruir, desde las temáticas priorizadas, la escala de valores o las preferencias sociales que expresa (n) el/los decisor (es). Pero muchas otras la priorización no obedece a criterios directamente ligados a preferencias, pudiendo obedecer a imposiciones de hecho, cálculo racional de conveniencias, mera especulación política o económica, tentativas anticipatorias para frenar la tematización de otros actores

y hasta urgencias nacidas desde instancias que no se controlan (como imposiciones más que orientaciones de organismos internacionales de financiamiento).

Fue de esta complejidad que no pudo hacerse cargo en forma excluyente ninguna de las dos posiciones extremas de la vieja polémica: ¿Es la política -como orientación ideológico-programática- la que determina las políticas o son éstas las que la determinan? Hoy se acentúa la futilidad de la pregunta en un mundo sin grandes relatos fundantes y con pocas ideas nuevas en el reforzamiento de las posiciones que se atreven a desafiar las tendencias dominantes. Sin embargo "la política" de los actores estatales y societales - que excede en mucho lo ideológico-programático - expresada en y reconstruible desde las políticas, sigue marcando diferencias en los alcances y los estilos de la gestión, aún cuando no determine agenda.

Una constatación reiterada es la dificultad de reconocer líneas más o menos claras de política en las administraciones locales, fuera de la prestación inercial de los servicios tradicionales, ahora amenazada por condiciones de fuerte desfinanciamiento. De ahí que las iniciativas surgidas desde las instancias locales aparezcan siempre como conductas reactivas, defensivas, pareciendo dar razón a Anthony Downs, cuando en 1994 manifestó: "Una verdadera presión, en grado de provocar cambios profundos en las instituciones y poderes que controlan el espacio sólo podrá emerger en aquellas áreas metropolitanas en las que los problemas ligados al crecimiento hayan devenido para muchos tan costosos que generarán una crisis social".

Esto explicaría el carácter eminentemente teórico o proyectual que adquiere para la mayoría de los decisores locales la asunción de las que desde los estudios académicos se han identificado como las nuevas tareas o desafíos a vencer -cuestiones de agenda local- en el corto y mediano plazo:

- a) La modificación del propio diseño organizacional y de los modelos y tecnologías de gestión del sector público
- b) La gestión del desarrollo local, eje productivo y de la generación de empleo
- c) La gestión de políticas sociales

Un descargo atendible, lo constituiría el tema de la dispersión en el rango de dimensiones de los municipios y comunas en nuestra región y su consecuente disímil capacidad de gestión<sup>4</sup>, bajo un marco de retraso normativo - como el que proporcionan una Constitución Provincial que no les concede autonomía (1962) y una Ley Orgánica de Municipalidades muy anterior que encorseta su funcionamiento - al que se suman con sus restricciones los Pactos Fiscales y regímenes de Coparticipación.

## **b. ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La elaboración de políticas públicas consiste en la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades.

Formuladas ya ciertas precisiones en torno a que no se trata simplemente de "identificar" problemas sino de "construirlos" a partir de su definición social y de la determinación de sus alcances y límites, cobra interés especial para la gestión y el

---

<sup>4</sup> (cuyas dimensiones fundamentales se retoman en el próximo apartado)

análisis el tema de la relevancia social del problema: así entendido, es un problema... ¿para quién (es)? ...¿para cuántos? ... y esos cuántos, ¿cuánto importan?

La respuesta a estas preguntas traslada la mirada hacia los actores involucrados en la cuestión: a su poder, sus estrategias y a las racionalidades dominantes expresadas en sus formas de participación. Junto a la lectura que efectúan de los elementos estructurales y coyunturales de la situación, estos componentes adquieren importancia decisiva en la construcción del modelo explicativo que cada actor elabora para manejarse entre otros actores, reduciendo la complejidad, acotando la incertidumbre.

Cada actor, considerado como potencial decisor en el proceso, desconoce a menudo cuál es el origen de muchas de sus preferencias, y no pocas veces tampoco sabe cuáles van a ser sus opciones en términos de preferencias alternativas cuando la situación lo lleve a tener que adoptar una decisión única.

Se suma a esto su conocimiento imperfecto de todos y cada uno de los aspectos involucrados en las decisiones. Los modelos de racionalidad absoluta - típicos de los primeros pasos de la disciplina - han dado lugar a distintas modelizaciones que reconstruyen formas de racionalidad relativas. Estas suponen - dejando atrás el paradigma de la intelección - que sin omnisciencia posible, toda decisión se toma sobre un abanico más o menos restringido de alternativas, que se construyen conflictiva y cooperativamente con otros, a través de la interacción.

De esto se desprende que no existe un único criterio - objetivo y científico - para evaluar qué es lo que puede optimizar una decisión. No hay "tableros de comando" que simplifiquen la tarea; se cuenta con criterios razonables de elección en virtud de los límites impuestos por determinados contextos, por las capacidades de que se goza en el preciso momento de elegir y la información accesible respecto a cómo maximizar la satisfacción de los propios intereses. A partir de eso, lo que se concibe no es "la" solución, sino "una solución satisfactoria" según ciertos parámetros de racionalidad.

Ya en el proceso de construcción de agenda y más aún en la conformación de redes de política es dable encontrar actores que operan con racionalidades distintas sin ser plenamente conscientes que todos actúan y eligen en función de restricciones; todos intentan plantear que su racionalidad es la que conduce a optimizar la solución, y consecuentemente imprimir una direccionalidad al proceso, en la convicción de que si no es uno quien logra fijar estratégicamente la agenda, deberá subordinarse al juego de otros. Mucho se ha escrito sobre las tensiones entre la racionalidad política, la técnica y la burocrática en la acotación de problemáticas, llegándose a reificar estas dimensiones - encarnándolas con exclusividad en algunos de los protagonistas del proceso - cuando no son sino analíticamente escindibles en los nudos de conflicto, en la fundamentación de objetivos, en las estrategias de los distintos actores involucrados.

A medida que éstas se despliegan, y en la elaboración de una política se encadenan y entrecruzan sucesivos posicionamientos, expresiones de racionalidades distintas - complementarias y alternativas - coexisten aún en un mismo actor. Algunos modos de abordaje permiten advertir vía reconstrucción - tendencialmente y ex post - cuál fue la racionalidad predominante en uno o más actores o en el proceso en su conjunto.

Estudios de esta naturaleza pueden complementar - como lectura de la capacidad ex-post o demostrada - análisis que encaren el tratamiento en los actores en general, de las "capacidades potenciales disponibles" (categorizadas como factor facilitador de la existencia efectiva de herramientas que permiten a los gobiernos y actores locales

desempeñarse con éxito), y a la vez como variables entrecruzadas constituyentes de su accionar (por ejemplo, los estudios del Banco Mundial):

- \* la capacidad de negociación (como niveles de influencia en las instancias reales de formulación y gestión)

- \* la capacidad para descifrar el contexto (acceso a cantidad y calidad de información durante todo el proceso de la política)

- \* la capacidad de representación (liderazgo para expresar legítimamente a su base respaldo real y legal para accionar)

pero a la vez exige detectar

- \* en los actores estatales: la capacidad de "autoridad", de ejercer el poder público en la fijación, implementación y direccionalidad de las políticas

- \* en los actores societales: la capacidad de movilización social y de acción colectiva

En el análisis de las realidades locales presentes, es posible constatar que pese a que la mayoría de los estados municipales y comunales están en condiciones de incidir eficazmente sobre el grado y tipo del desarrollo local (rearticulando y reactivando vínculos con actores sociopolíticos locales y extrajurisdiccionales - sean éstos tradicionales o nuevos - en modo tal de posicionar competitivamente a la ciudad en el contexto regional) es notorio un escaso desarrollo de capacidades direccionadas en tal sentido. Predominan intervenciones orientadas a garantizar la gobernabilidad en un contexto intrínsecamente crítico.

A ello se orientarían, por ejemplo, los esfuerzos por conciliar los criterios de urgencia impuestos por los altos índices de pobreza y desocupación, con la prioridad otorgada a la transformación del estilo de gestión en el área de la promoción social.

El abandono abrupto y no siempre voluntario de las prácticas más ostensiblemente clientelares se logra con bajos niveles de conflictividad de parte de sus anteriores beneficiarios. De hecho, los pequeños focos de crítica instalados -pese al tratamiento espectacular de los medios- coinciden con procesos electorales.

De igual modo, la continuidad de programas sociales financiados por organismos internacionales y delegada por el estado nacional, se caracteriza en una ciudad como Rosario por la introducción de algunos rasgos distintivos en relación a la práctica de otras jurisdicciones. Quizás el más notable sea el denominado -siguiendo a Carlo Donolo - "cientifización de la gestión", por cierto no privativo de esta área.

Esta acepción remite a la introducción de otra racionalidad en el campo históricamente cruzado por las lógicas políticas y burocráticas. Cada una de éstas continúa operando y aportando su carga "técnica", pero ahora el juego se complica en la confrontación y el diálogo con saberes académicos que se refuerzan por ejemplo, desde los convenios de Consultoría y Trabajo con unidades dependientes de las Universidades locales, las Pasantías pre y post-profesionales y otras prácticas similares.

El impacto de la "cientifización" parece operar en tres direcciones:

- ensancha y flexibiliza la disponibilidad de recursos a bajo costo en un contexto rígido y restrictivo de contratación y/o incorporación de personal.

- reafirma la legitimación -al proporcionar trabajo- en una base social que le es proclive (capas medias universitarias).

- desalienta y disminuye posibilidades de oposición, al dotar a sus iniciativas de una "coraza" argumentativa "técnica e informativa" difícil de desmontar a menos que se cuente con equipos igualmente consolidados.

Estos efectos -que tributan hasta ahora con eficacia a la lógica de la gobernabilidad- no dejan de plantear dudas en torno a su sostenimiento en el tiempo sin generar desgastes o resistencias y a los riesgos de deslizamientos hacia posiciones de creencia en la supuesta superioridad de la racionalidad científica sobre la política y hacia intentos de sustitución de una por la otra.

El tema del inicio de la elaboración de una política es con frecuencia una cuestión controversial e ilusoria. Cuando una sociedad organizada tiene una trayectoria, una historia común, es muy difícil -excepcional- que una problemática aparezca como absolutamente nueva. Habitualmente hay antecedentes - en otras sociedades locales - de modos de abordar problemáticas similares, por lo que la práctica usual es tratar de aprender de esos antecedentes, en el sentido de observar con qué tendencias se desarrollaron, con qué dificultades operaron y evaluar si pueden aportar caminos viables en el ámbito donde el problema es novedad.

Aún en los casos en que en un mismo espacio local se afrontan cuestiones recurrentes, la observación pormenorizada del destino habido por políticas precedentes cumple una función si se quiere didáctica, tanto para la definición provisoria de objetivos de política deseable como en la determinación de los efectos que se espera producir.

En la actividad de elaboración de alternativas está presente la asunción del paradigma de la racionalidad limitada, de la pluralidad de racionalidades difíciles (Donolo y Fichera; 1988) o, al menos, que ni siquiera una racionalidad considerada absolutamente optimizante puede garantizar que el curso de acción planteado sea concretable. En la práctica, los organismos de gobierno y los actores sociales operan (a conciencia o no) con programas alternativos frente a un mismo problema, para precisamente poder reposicionarse ventajosamente en el juego incremental de relaciones. A esta misma lógica obedece el llamado "trabajo de la contingencia".

Las técnicas que los nuevos modelos de gestión proponen como soportes tanto para la determinación y análisis de alternativas de política como para el establecimiento de prioridades, conforman un espectro variado que responde tanto al qué hacer como al cómo hacerlo: diagnósticos de situación y organizacionales, análisis de decisiones, de viabilidad y de coherencia, análisis costo-beneficio y costo-efectividad, a través de círculos de calidad, de tormentas de ideas, de la explicitación de valores y la retroalimentación diagnóstica, del método Delphi, de modelos de simulación y de construcción de escenarios.

Se trata de aportes al mejoramiento de la relación entre políticas y a la elevación de la calidad interna de las propuestas. Ejemplificando, un actor local que se plantea orientaciones absolutamente redistributivas en un área de intervención no puede desconocer las restricciones que, seguramente, para la política social impone la direccionalidad de la política económica nacional. Tampoco un gobierno local puede ignorar el impacto de tensiones negativas que en un programa global de descentralización de su gestión puede provocar la concentración espacial de la prestación de ciertos servicios.

Elaborar diagnósticos de situación permite establecer los grados de oposición y de apoyo probables a encontrar frente a la solución que se plantee. Del mismo modo, trabajar con explicitaciones de valores ayuda al establecimiento de prioridades tanto

como a comprender parte de las razones de dichas adhesiones y resistencias y anticipar - desde el alcance y consistencia de las mismas -proyecciones de viabilidad. Elaborar un diagnóstico organizacional posibilita mejorar la selección de unidades ejecutoras y planificar su puesta a punto para la tarea en las instancias de implementación. El denominador común es la pretensión de acotar la incerteza que supone toda acción política.

A nivel de una gran ciudad, como es el caso de Rosario, las novedades recientes pasan por la introducción desde la Secretaría General de los Programas de Modernización y Descentralización del Estado Municipal, de Participación Ciudadana y el lanzamiento de la formulación de un Plan Estratégico para la ciudad. Al estar todos en "preparación para la puesta en marcha", sólo pueden evaluarse las fases de diseño y adopción. Que estos programas dependan de una misma área quizás contribuya a la articulación indispensable entre todos ellos, que no aparece explicitada en los documentos disponibles a la fecha. Que respondan a una lógica de pensar la ciudad desde espacios que no están tan presionados por la gestión de lo cotidiano no carece de encanto, pero tiene sus riesgos y deberá pasar la prueba de la necesaria generación de los consensos internos en la Administración que hagan posible el avance hacia los objetivos enunciados.

En ocasión del Congreso Mundial de Ciencia Política de 1991, Bruno Dente, después de haber escrito "Gobernar la fragmentación" y de participar activamente en la evaluación de la experiencia descentralizadora italiana, pateó muchos tableros con el simple enunciado recordatorio: "La descentralización sólo es un medio, que como todo instrumento sólo es adecuado o no, en función del problema que supuestamente está llamado a resolver y de las metas a la que esa resolución apunte". Del devenir del proceso iniciado se obtendrán elementos de juicio para evaluar cuán compartidas son socialmente esas metas, si trascienden la desconcentración operativa para avanzar en la transferencia de competencias y funciones a otros niveles de la administración y si de la readecuación de estructuras al interior del estado municipal es posible colegir reformulaciones en el realojamiento de cuotas de poder, más cercanas a la generación de co-responsabilidades y redes entre instituciones del Estado y de la sociedad Civil.

Este proceso reconoce no pocos niveles de dificultad, emergentes de la situación extremadamente crítica que viven vastos sectores de la población rosarina pero también provenientes de las restricciones políticas que envuelven a la actual Administración. No pocos problemas vinculados a la prestación básica de servicios locales (salud, transporte, tratamiento de residuos) alcanzan para la ciudad dimensión metropolitana, espacio en el que la confrontación de intereses no parece estar destinada a desarrollarse en un escenario favorable.

Quizás un síntoma de las dificultades sea la escasa visibilidad que a nivel del ciudadano común tiene aún el proceso, y el énfasis trasladado a los procesos internos preparatorios de un "lanzamiento con red". Vale como ejemplo el rediseño de circuitos de trámites, considerado la única alternativa para no repetir la estructura burocrática del Palacio en los Centros Municipales de Distrito (CMD), alternativa que se plasmó en un Proyecto General de Rediseño del Circuito de Trámites, que contempla diferentes etapas, que permiten visualizar las acciones tendientes a obtener una de las metas establecidas para la descentralización del área de Servicios Administrativos:

- "mejorar la atención al ciudadano y la calidad de la prestación de los servicios... eliminando la burocracia en los procedimientos administrativos para acortar los tiempos de respuesta" y no tanto la otra:

- "maximizar la efectividad de los recursos de personal, simplificando sus funciones", por cuanto del desagregado analítico de los puestos de trabajo futuro y sus requerimientos nos muestra un cambio cualitativo del perfil del empleado municipal, no necesariamente simplificador, sino más bien exigente de mayores niveles de conocimiento, sensibilización y redefinición del compromiso con su tarea.

Los sostenedores de programas de descentralización insisten en que en nuestras sociedades la radical transformación de una situación de injusticia está asociada al acceso de las personas a recursos escasos como el poder y el empleo. Si el poder es un determinante de la distribución del ingreso y tiene su propia lógica (aunque nutrida de importantes razones económicas) el complejo cuadro de los intereses las articula con las étnicas, regionales, electorales... Sólo un enfoque que privilegie las acciones localizadas captará tal complejidad. Otros dirán, sin oponerse en el fondo a esos razonamientos, que padecen de carencias fundamentales: la generalización de estrategias y la consideración de las diferencias en cada una de las unidades territoriales definidas, ineludibles para una reestructuración sustancial de la distribución del poder.

### **c. FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La formulación de políticas públicas consiste en la selección y especificación de la alternativa considerada más viable, seguida de una declaración que explicita la decisión adoptada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. Existen casos en que la política no es explícita: son las políticas de no innovar o de omisión.

La evaluación político-pragmática de las alternativas recomendadas sigue criterios de conveniencia y oportunidad pero está fundamentalmente signada por la disponibilidad de recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros. Considerados como dimensiones de la capacidad de gestión local se clasificaron clásicamente como: trabajo (recursos humanos, habilidades, profesionalización, aprovechamiento de estructuras), capital (equipos, materiales, infraestructuras) y tecnología (organización interna, estilo gerencial y funciones de planeamiento y ejecución).

Desde los nuevos modelos de gestión se asume que la capacidad no tiene que residir necesariamente en el sector público: el gobierno local competente debe saber aprovechar la capacidad que existe fuera del sector público gubernamental, en el privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. No obstante, en todos los casos el desempeño ha de considerarse en relación con los recursos del municipio o comuna (es decir que el interés está en determinar si el gobierno local está haciendo lo mejor que puede, teniendo en cuenta los fondos a su disposición y las condiciones locales de producción en relación con dos metas: la eficiencia productiva y la eficiencia asignativa).

De este modo los elementos superadores del enfoque tradicional estarían dados por la incorporación de variables ligadas a lo que se define como "el desafío de engranarlo todo", desde la gestión global, política, de los recursos por parte el sector público. Vale decir, el goce o no de autonomía garantizada normativamente, de seguridad para encarar compromisos a largo plazo, del mejoramiento de las relaciones intergubernamentales, de la coordinación local de los múltiples programas nacionales para el desarrollo institucional (con financiamiento externo), del trabajo regional desde su jurisdicción, con persistencia o no de problemas de coordinación interjurisdiccional y de vinculación con el sector privado.

Este múltiple "haz de condicionamientos" se expresa en la selección definitiva de un curso de acción, es decir en la *adopción* de la política, revelándose igualmente en el modelo decisorio y en las técnicas de decisión. Sus efectos no dejan de sentirse en el planeamiento provisorio de las etapas de implementación y ejecución, la elaboración de planes de contingencia, la definición del responsable principal de la ejecución e identificación de los órganos públicos, organizaciones no gubernamentales y actores privados involucrados, la determinación de sus funciones y responsabilidades.

Esta fase del ciclo no se agota en la preparación de la (s) propuesta (s). Supone el establecimiento de garantías para el "compromiso de ejecución", la determinación del instrumento requerido para la formulación de la política, su tramitación legislativa e intra-burocrática y su promulgación y divulgación, tareas todas que exigen el recurso a técnicas de negociación efectiva, de toma de decisiones, de planificación y programación, de diseño de normas atendiendo a análisis de coherencia política y adecuación jurídica, de determinación de mecanismos de coordinación, consulta y asignación de recursos.

En lo local, siendo la cuestión del ajuste fiscal y la del cierre prolijo de las cuentas públicas la que presiona y pende como espada de Damocles sobre las administraciones, no sorprende que "encarar el proceso de reforma del Estado" sea traducido muchas veces en su versión pragmática como "desarrollar capacidad para timonear la crisis" ; esto puede variar desde la adopción de formas más o menos incrementalistas de intervención estatal hasta el expediente simple de reducir el gasto allí por donde sea más fácil, aunque las políticas de recorte, de racionalización del gasto público y de privatizaciones no parecen resolver ni el problema de la escasez, ni el de la eficiencia ni el de la eficacia.

En un plano intermedio suelen jugar las opciones del tipo "cobrar lo que se nos adeuda en concepto de coparticipación" , como sucedáneo del "recaudar más", imperativo impopular que enfrenta límites estructurales formales y materiales y que requiere esfuerzos internos por mejorar las propias estructuras, operatividad para efectivizarla y/o de imaginación para generar recursos por otras vías. Porque forma ya parte del folklore el que la tasa municipal sea la última en pagarse, en la creencia que el poder local no contabiliza muy bien sus acreencias y en la certeza de que con igual inexorabilidad que las estaciones ya llegará otra vez la moratoria...

El horizonte santafesino registraba hacia 1994 un total de 225 comunas equilibradas desde la perspectiva de sus erogaciones corrientes frente a 57 en franco desequilibrio, junto a una constatación de tendencias declinantes del poder de recaudación desde 1992 a la fecha. Leído a partir de la relación entre emisión y recaudación, el período '95-'96 lo vio descender entre un cinco y un diez por ciento más. Sólo a modo de ejemplo veamos el comportamiento de este indicador para San Lorenzo (40%) y Venado Tuerto (60%), cifras que dan cuenta de lo que dijéramos poco antes: las finanzas locales expresan y traducen en apretada síntesis una pluralidad de dimensiones variables para cada caso.

A igualdad en otros parámetros, la tasa de desocupación, la caída del nivel de las actividades productivas y de servicios inciden de modo desequilibrante en el ex-cordón industrial, mientras que la recuperación de algunos índices de la actividad agropecuaria opera aún como colchón en otras regiones. Y esto es así especialmente entre los municipios donde la estructura tipo de su recaudación reconoce un 55% en recursos propios, un 35% en fondos coparticipables y un 10% debido a financiamiento de diversa índole ( la mayoría ciudades entre 40.000 y 60.000 habitantes). Muy distinta es la situación de comunas cuya viabilidad depende lisa y llanamente de la transferencia de recursos, en un contexto en el que, a partir de normas como la de emergencia previsional,

se habilita la retención directa de los montos adeudados por los gobiernos locales a los organismos superiores.

Estos datos ponen en evidencia la necesidad de programas para el fortalecimiento político-institucional de los municipios y comunas, pero caben interrogantes en cuanto a su efectividad, en tanto el aprendizaje de nuevas tecnologías presupuestarias y de aspectos relevantes económicos y financieros vinculados al recurso y al gasto no sea visto como instrumento para y puesto al servicio de una gestión más eficaz y eficiente de la política local. Desgajado de su sentido, se autonomiza y pretende ocupar todo el espacio de la política, en una espiral que acaba deslegitimándolo, aún cuando logre desplazar los aspectos sustantivos de la agenda.

El mejoramiento de la organización a través de nuevos diseños institucionales y modelos de intervención, con la incorporación de controles operativos y de gestión por resultados, supone la existencia de sistemas de información y transformaciones en el régimen del empleo público, con incentivos a la capacitación, la jerarquización de los agentes y evaluación de desempeño. Poco de esto ocurre a tenor de las diagnósticos efectuadas por el Cuerpo de Administradores Provinciales, a nivel de municipios medianos y de comunas. El déficit más significativo se detecta en lo referente a las capacidades de planificación estratégica, de monitoreo y evaluación, áreas de la gestión para las que el insumo básico es la información. Y a este respecto, a la falta de indicadores adecuadamente contruidos en función de las metas de gestión, se suma casi generalizadamente la escasez de personal técnico capacitado para iniciar y continuar el proceso de sistematización y evaluación de la información. Lógicamente también aquí operan las prevenciones en torno a la escala, pero sin exagerar, muchas comunas carecen hasta del soporte informático mínimo.

La calidad de la información de que disponen las autoridades municipales y comunales se ve a la vez afectada - allí donde parece existir en cantidad suficiente - por otro componente: la inadecuación de la tradicional división del trabajo por Secretarías: al nivel de Intendente y Jefe Comunal - con las obvias diferencias producto de factores políticos, de proyecto y personales- suele disponerse de información global sobre la marcha de la gestión, pero ésta se torna altamente fragmentaria ya en el nivel de Secretarios. Es que esa disponibilidad se usa como moneda de cambio, porque sigue siendo útil dentro de esquemas de gestión en los que algunos espacios son "recaudatorios", otros "prestadores de servicios" y muy pocos revisten carácter mixto.

También a estos aspectos deben referirse los alcances de las transformaciones de la estructura organizacional interna. En tal sentido parecen interesantes las propuestas presentadas en algunos municipios bonaerenses y por las que aboga E. Sette. Nuevas técnicas de presupuestación y de seguimiento de la ejecución presupuestaria por órganos político-técnicos de la gestión pero por fuera del área de Hacienda, parecen ser un denominador común.

La falta de personal técnico suficiente y capacitado se da en un contexto en el que no puede olvidarse que se gasta del 60 al 80% de los presupuestos locales en salarios - bajos, por cierto-, y donde muchas de las administraciones exceden y en mucho la relación un empleado municipal por cada cien habitantes. De hecho, municipios entre 40.000 y 60.000 habitantes rondan la relación 1/60 con un régimen del empleo público poco flexible.

Las propuestas más interesantes para revertir -o al menos paliar- estas condiciones negativas para la transformación, recuperan la experiencia de organización (con fines generalmente de obra pública) de "consorcios de comunas". La conformación

de un equipo con los recursos humanos que pueda facilitar cada una, lo constituye, una vez capacitado por expertos, en un “equipo de todas” y que incluso puede brindar servicios a otros poderes ajenos al “pool”.

Este intento rompe con la lógica de la solicitud de subsidios para la “compra” de asistencia técnica puntual, permite previa evaluación detectar el potencial del propio personal y eventualmente generar “talleres de expansión” que hagan de la experiencia un bien comunicable a otras comunidades. El financiamiento con recursos propios del presupuesto provincial de los Fondos de Acción Comunal para proyectos monitoreados por organismos técnicos ( que al ser evaluados positivamente se convierten en subsidios a los gobiernos locales pero que en casos de fracasar pasan a tener carácter de créditos a reintegrar ) se propone como alternativa al sistema histórico de premios y castigos en función de alineamientos políticos. Desde una perspectiva más realista quizás el óptimo alcanzable sería ver cómo se cruzan ambas lógicas - la política y la técnica - en el privilegiamiento de ciertas líneas de acción, de algunas direccionalidades que hagan a la elegibilidad de los proyectos presentados.

#### **d. IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La implementación de políticas públicas consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para ejecutar una política, fase compleja que articula a) el detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores; b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto; c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación; d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación; e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros; f) la asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.; g) el diseño del sistema de informaciones; h) la programación de la capacitación y concientización; i) el establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: 1) que tanto la comunicación institucional como la masiva son herramientas importantes en todo el proceso de políticas, y 2) que el proceso mismo puede - y de hecho comienza a - ser abordado desde perspectivas centradas en la dimensión comunicacional.

Las elaboraciones normativas prescriben para esta fase del ciclo el recurso al auxilio de técnicas avanzadas de administración por objetivos, presupuestación por resultados, de diseño organizacional y planificación del cambio organizacional, pero las que parecen haber alcanzado un casi exasperante predicamento -al menos en el terreno discursivo-, son las de gerencia participativa y de comunicación efectiva.

Dada la no secuencialidad del proceso, son válidas para esta fase muchas de las observaciones enunciadas en los apartados precedentes en cuanto a peculiaridades observables en el plano local, aún cuando un área problemática reclama atención particular: la necesidad de lograr un posicionamiento estratégico competitivo a nivel regional y pensando en el Mercosur desliza la atención hacia los territorios propios de la gestión del desarrollo local como eje productivo y de la generación de empleo.

Las observaciones de J. Morley (1990) sobre la no opcionalidad del desarrollo local coinciden con las múltiples construcciones que han ligado descentralización y participación y destaca como temas importantes para el abordaje del desarrollo local la asociación y el desarrollo de las capacidades. Mientras la primera apunta a mejorar las

relaciones verticales entre autoridades públicas y comunitarias locales, regionales y nacionales y al refuerzo de las asociaciones horizontales a nivel local, el último integra “todo lo que pueda contribuir a reforzar a nivel local, la capacidad de participar en el proceso de asociación” (organizar y organizarse, dirigir proyectos, administrar recursos, generarlos, garantizar calidad, capacidades ineludibles en un “set” co-realizable).

En este campo, la reflexión académica nos estimula desde múltiples ángulos: desde los que niegan la capacidad de la mayor parte de las instancias locales para la gestión del desarrollo a partir de las limitaciones impuestas por el régimen social de acumulación, a las que aún reconociendo esas limitaciones plantean no sólo la posibilidad sino la plausibilidad de hacer algo, sin desoír llamados a explorar estrategias innovativas y auto sustentables de “empresa social”, que no reniegan de sinergias posibles con una pluralidad de instituciones, las estatales de diferente nivel incluidas.

Entra aquí también toda la polémica en torno a los problemas y potencialidades de los micro emprendimientos productivos, a su componente tecnológico y a los manejos de proyectos de inversión municipal. Es obvio que se enfrentan problemas de escala, pero en un doble sentido: uno que afecta a la capacidad de gestión que diferentes instancias locales tienen al respecto y el otro, relativo a la dimensión efectiva de los proyectos de que se trate, desde paliar los efectos de la desocupación a través de la gestión de “programas intensivos de trabajo” o sus sucedáneos, cuasi-subsidios bajados por la Nación y que en su inicio aún para Rosario significaron desafíos de adecuación y desarrollo de sus estructuras de intervención, a la atracción de inversión genuina que genere empleos productivos e impactos en la economía local.

Evaluar estas dimensiones excede la intención de este trabajo, pero interesa aludir a otra polémica: la que enfrenta a quienes descreen de las estrategias de marketing para la ciudad, al reconocerlas como tributarias de la lógica obscena de la concentración del capital, con aquellos que sin rendirse ante la evidencia apuestan -no obstante- a obtener alguna ventaja para sus conciudadanos. Nuestra provincia aloja ejemplos de posicionamientos de este último tenor, no exentos de recuperación controversial, algunos mostrados como exitosos ( caso Rafaela) y otros aún “en observación” ( caso Zona Franca de Villa Constitución). Frente a ellos, el caso Rosario merecería un análisis especial. Su escasa “visibilidad” en el escenario nacional a este respecto, contrasta con la que cobra por la concentración de políticas sociales compensatorias.

Los desafíos más importantes legibles como propios de esta fase del ciclo de políticas son entonces la gestión del cambio organizacional y de la innovación. Indagar en torno a cómo están concretándose nos permite entender - al decir de Mary Douglas- cómo cambian las instituciones y más aún , cómo podrían no cambiar.

Admitiendo que no existe un punto de observación externo a la institución ( sobre todo la estatal, agreguemos) - “desde el que estudiar los procesos institucionales mismos y los de los sujetos singulares. Se trata de un proceso que toca la dimensión cultural y cognitiva tanto como la estructural y material “. Por ello, en la línea de Derrida o de Barthes, se necesita encuadrar la relación entre sujetos en instituciones y definir los márgenes de autonomía y libertad de acción de los primeros en relación a las segundas, negando tanto que se pueda uno sustraer totalmente a su influjo con voluntarismo, oponiéndose o defecionando, como que todo está tan “atado” que cualquier oposición es imposible. Parece apropiada la idea de una “tercera subjetividad posible”, que en la relación con las instituciones postule “su uso activo intencionado” ( de Leonardis ), que anime los roles institucionales, que permita asumir la subjetividad de actores concretos empeñados en provocar innovaciones con finalidad operativa.

Como corolario de esta elección, corresponde asumir que no hay sujeto del cambio externo (ajeno) a la institución, por lo cual cabe también desechar las estrategias “abolicionistas” y “reformistas” que pretenden respectivamente negar las instituciones o adecuarlas a un modelo prefijado. El “cambio desde adentro” se concibe entonces como un proceso abierto en cuanto a logros -fines- en el que se activan los actores y recursos institucionales, sus culturas y sus poderes; en la medida en que se tematizan estas relaciones y, los diferentes roles, a partir de ello se activa el cambio.

Lo expuesto hasta aquí nos conduce a la temática de la innovación, en el sentido que este concepto tiene en las elaboraciones de Donolo y Fichera (1988). No todo cambio constituye una innovación. Sí lo es cuando "es autotransformación de los sujetos involucrados (en el sentido de disponibilidad a aprender)" y "es producción o invención de realidad con los materiales existentes, en formas intrínsecamente plurales y ancladas en la especificidad de esos materiales".

De ahí que también de esto surjan señalamientos que marcan orientaciones metodológicas: habrá que revisar si en el ámbito de las instituciones se operan cambios de estructuras, organizaciones, poderes, usos de los recursos, si en el ámbito de los sujetos se producen cambios en las culturas de los involucrados, y si estos cambios se dan solos o conjuntamente, en combinaciones inéditas y fuertemente contradictorias. Porque este lineamiento teórico propone como criterios para la valoración de las innovaciones

1.) La valoración de lo factible en relación a lo óptimo

2.) La atención privilegiada a la calidad de los procesos y a los productos de las instituciones.

La gestión del área social proporciona ejemplos de innovaciones en curso: si bien no es posible hoy “redefinir alcances de la ciudadanía” en un sentido expansivo desde lo local, Rosario se caracteriza por el sostenimiento -inestable y defensivo- del reconocimiento estatal local de ciertas garantías emergentes de la ciudadanía, materializado en prestaciones de salud y asistencia alimentaria que continúan atrayendo migrantes. Estos vínculos, catalogables como de naturaleza socioeconómica, no logran ingresar al nivel de lo “formalizable”, pero desde su facticidad se procesan en la conciencia de administradores y administrados, y constituyen -a su modo- aprendizajes.

En lo relativo a la escala y a la desviación de las innovaciones (Rondinelli) no puede decirse que éstas sean homogéneas para toda ni en toda estructura estatal local.

Si observamos la innovación en grande, de fase o ciclo de inflexión, podemos constatar tensiones entre lo global y lo sectorial, cuando su lógica se despliega transversalmente. Así, por ejemplo, los esfuerzos de las áreas de Hacienda por generalizar la presupuestación por programas para el próximo ejercicio, ( la que por otra parte no responde exclusivamente a la lógica interna de la gestión sino que le viene impuesta por presiones extrajurisdiccionales) encuentran resistencias en algunas de las áreas sociales, acuciadas por otras urgencias y con una cultura de manejo más discrecional.

En la innovación por ámbitos, sectorial, notamos un predominio de los procedimientos por experimentación, como la conformación de las Áreas de Servicios Urbanos en los Centros Municipales de Distrito, o la experiencia de la Carpa Cultural. Esta suma otro rasgo innovador: la coalición por objetivos locales, al identificar y trabajar conjuntamente problemáticas particulares de zonas o barrios, con equipos integrados

provenientes de las Secretarías de Salud, Cultura y Promoción Social y de distintas organizaciones comunitarias. Aún queda mucho por recorrer hasta que pueda efectuarse una evaluación del producto de esta mezcla o potenciación sinérgica de recursos.

En la innovación cotidiana - del día a día- se destacan las intervenciones de “unificación simbólica” que van desde la incorporación de nuevos estándares de atención al público, a las estrategias comunicacionales coordinadas y hasta la “estetización” homogénea de los espacios estatales.

En todos los niveles de análisis, hay rasgos comunes que marcan las dificultades del pasaje a roles más innovadores- con desigual compromiso y desempeño- de los cuadros políticos de la gestión. Estos se articulan a las limitaciones tradicionales al reconocimiento de nuevos y más activos “lugares” para el personal y los ciudadanos sumándolas al peso de la inercia que campea en la mirada y el gesto de éstos hacia la Administración.

Esta constatación no hace más que reafirmar que la innovación política no resiste una interpretación en clave epidémica; la emulación sólo obra como disparador de un complejo proceso cultural, que sólo puede leerse como logrado cuando pueden verificarse mutaciones en los estándares que animan a administradores y administrados.

#### **e. EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS**

La ejecución de políticas públicas consiste en el conjunto de acciones destinado a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política. Algunos autores la consideran parte de la implementación: una primera etapa programaría la acción y una segunda consistiría en el accionar propiamente dicho.

Casi toda la literatura especializada destaca en esta fase del papel de las burocracias, en la mayor parte de los casos haciéndose eco de la dicotomización formulación vs. implementación como superpuesta a otra vieja y conflictuada dupla: política vs. administración. Desde el enfoque dado a la cuestión de las racionalidades queda claro que este tratamiento del ciclo transita por otros carriles y no ha de reconocer en los efectos del accionar burocrático una patología desviante sino una instancia necesaria, con sus propias particularidades y productividad, jamás asumidas en abstracto sino indagadas como prácticas situadas. Estas determinan la fijación de márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad para cada actor y se condensan en diferentes grados de centralización y descentralización, de delegación, sensibilización y concientización.

La movilidad del capital financiero en la aldea global, las jugadas de las grandes corporaciones productoras de bienes y servicios y de los complejos de la información y las comunicaciones han puesto en cuestión la necesidad del Estado-Nación tal y como se lo conocía. Las desestructuraciones identitarias y las deslocalizaciones de poderes que descentran las referencias tradicionales configuran un panorama que al decir de Murmis obligaría a repensar toda la teoría social y política. Con ese horizonte cotidiano, viejos y nuevos actores sociales y estatales ensayan formas exploratorias de organización y gestión para alcanzar la satisfacción de sus necesidades. Aparecen así la gestión participativa, la gerencia intergubernamental y de red y se enfatiza la gestión de la comunicación institucional y masiva.

En su aplicación se echa mano a técnicas auxiliares orientadas al control de gestión, el monitoreo de procesos, la auditoría gubernamental generalizada y las mediciones de productividad.

En la esfera local, los devastadores efectos de una reconversión sin red genera la necesidad de dar respuestas a niveles alarmantes de población con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza. La concepción del gerenciamiento social no puede ser adoptada a niveles de pequeñas comunas y municipios, allí donde también faltan componentes formativos, informativos y técnicos básicos para asumirlo ( a menos que se adopte el modelo del "agente externo dinamizador" con los riesgos que conlleva o que se generen esas capacidades, tarea nada sencilla que de hecho colisiona con la necesidad de intervenir con urgencia ).

Algunos municipios estrenaron la experiencia de la constitución de "villas de emergencia" dentro de su jurisdicción; otros ofrecieron aún menos alternativas y expulsaron población; para otros sólo fue una agudización de tendencias ya operantes. Las administraciones que se sensibilizaron y lograron salir del estupor debieron aprender a reasignar sus recursos para el gasto social, pues no podían - y algunos aún no pueden- despojarse de conceptos universalistas muy instalados, que redundan en la indefinición de los beneficiarios.

Fue sin duda a nivel de medianas y grandes ciudades donde las administraciones sumaron a la tradicional ineficiencia del gasto y al componente clientelar de los programas sociales, superposición de acciones, fragmentación de intervenciones, focalizaciones imprecisas, carencia de registros de información social, inexperiencia en la construcción de indicadores de medición de impacto. Las exigencias de monitoreo y evaluación sostenidas por los organismos de financiamiento internacionales se tradujeron en esfuerzos que aún hoy son insuficientes para racionalizar las intervenciones. La construcción de redes entre estado, organizaciones no gubernamentales y comunidades de base avanza en un costoso aprendizaje de marchas y contramarchas espoleadas por las necesidades.

Las dificultades para la planificación y articulación de las políticas no obedecen sólo a imperativos de su funcionalidad: reproducción, control social y legitimación. Operan en sus agentes restricciones ideológicas que pretenden negar la necesidad de hacer asistencia sin dejar de pensar en la promoción integral. Pero también el incremento de acciones compensatorias que no se detienen frente a la pregunta que ya en 1993 nos hiciéramos en Huerta Grande con D. García Delgado: " ¿Cuánta más política social? ¿Hasta cuándo más de lo mismo?" La asistencia alimentaria en Rosario es cabal prueba de ello.

Las administraciones se debaten entre la inexistencia de alternativas viables y el optimismo infundado en que las nuevas tecnologías de gestión (por ejemplo las emergentes de procesos de descentralización administrativa) les proporcionarán la solución mágica a esas dificultades. No pueden o no quieren ver que también la competencia política y la resistencia a eliminar la fragmentación institucional de la organización de las áreas sociales de la administración es una parte del problema.

Algunos teóricos de la gestión asociada, no conformes con ver en ella una utilísima herramienta - o cuanto más una modalidad, ajustada a la necesidad de lidiar con nuevos condicionamientos que los actores no logran remover - intentan llenar con ella el vacío denunciado por Murmis otorgándole el carácter de "nuevo pacto social". Parece cuanto menos abusivo equipararla en nivel al artefacto ficcional que fue piedra angular de la filosofía y la teoría política moderna, que en sus múltiples desarrollos aportó a la legitimación de un modelo de dominación.

En relación con las instituciones mismas, el recuperar la idea de que todas tienen una "biografía" y un "contexto", que operan como vínculos -recursos y límites a la vez-

previene de toda ingenuidad. Hay, sin embargo, una dimensión de las instituciones que parece insuficientemente trabajada por esos enfoques, y es el modo en que opera su atravesamiento estatal. Quizás esta carencia opere en sintonía o bajo la influencia de elaboraciones teóricas en torno a la ciudadanía que postulan el abandono de sus formas estatales para dar paso a formas “sociales” de ser ciudadano, al calor del reemplazo de los códigos simbólicos de la modernidad, como gusta decir Donati (1994).

Sea porque su reemplazo aún no supera los estadios del esbozo -¿tal vez porque la organización capitalista de la sociedad aún no da señales de desintegración?- o porque no han aparecido “centros”, “esferas” o “mundos de vida” sustitutivos de la política -aún reformulada- es decir, capaces de asumir sus tareas y construir “garantes no estatales” más eficaces para la ciudadanía, se prefiere incluir el tratamiento especial del Estado mismo como institución, pues más allá o más acá de la equívoca creencia en su “retirada”, la reconversión lo sigue mostrando como agente privilegiado de transformación. Sin pretensiones “estadológicas” pero sí con orientación “estadocéntrica”, (Borón; 1991 ) cabe preguntar a los defensores extremos del socialismo: ¿no hay afinidades electivas entre esferas, entre mundos de vida? ¿Ningún atisbo de selectividad estructural? ¿Nada que siga haciendo del Estado una institución diferente entre instituciones por sus vínculos, su biografía y su contexto?

Reforzando (quizás hasta el extremo) este punto de vista, Borón - revisando a Skocpol y a Bloch- y Grüner - repensando la construcción de subjetividades - nos alertan igualmente sobre la inviabilidad de la absoluta “transformación desde arriba”, inducida desde el Estado y la construcción voluntarista de “nuevas subjetividades” desde las políticas públicas. Aún cuando fuese viable, ¿sería plausible “confundir” la necesidad del poder público de contar con actores confiables y ajustados a las políticas en implementación con la idea de fortalecimiento de la sociedad civil? ¿ No está aquí presente la paradoja marcada por Rosanvallon en torno al disciplinamiento y control emergente de todas las intervenciones? Si ellos lo piensan a escala estatal-nacional....cuánto más certeras sus observaciones para el nivel local en la coyuntura actual!

En cualquier intento de “fortalecimiento de la sociedad civil”, el diagnóstico sobre el punto de partida no es indiferente al punto de llegada anhelado. No hay técnica certera -ninguna matriz DAFO que pueda orientar sobre las debilidades a remover ni sobre los modos de lograrlo- sin una explicitación precisa (política) del horizonte deseable en relación al cual aparecen como obstáculos.

Lo mismo ocurre respecto a las fortalezas: no son un dato constatable independientemente de una proyectualidad. Y el modo en que ésta se expresa y concreta no es ajena a la orientación político-ideológica de la fuerza política de gobierno, a su enraizamiento social, a su modo de concebir y promover las capacidades estatales, en definitiva a las tareas que “muy modernamente” imponía la cuestión del “doble poder”.

## **f. SEGUIMIENTO DE POLITICAS PUBLICAS**

El seguimiento de políticas públicas consiste en el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades ( y de sus diversas dimensiones ), que tiene por objetivo suministrar la información necesaria para introducir eventuales correcciones que aseguren el logro de los objetivos establecidos.

La elaboración de sistemas de seguimiento es una actividad compleja y crucial. De su calidad - de cuán logrado sea su diseño - reciben el sentido y pertinencia buena parte de las tareas que se desencadenan una vez que se los instaura, a saber: el relevamiento de la información, su recepción, control de calidad y posterior clasificación.

De igual modo los niveles de precisión, rigurosidad, confiabilidad y comparabilidad de los productos resultantes afectan las posibilidades de interpretación, análisis y evaluación de la información que una vez comunicada y procesada por los actores a través de los órganos pertinentes de retroalimentación y registro se constituyen en el insumo básico del diseño y ejecución de acciones correctivas.

Una pluralidad de recursos técnicos está disponible a estos fines: desde la supervisión directa a la consulta a beneficiarios y afectados; desde el procesamiento de reclamaciones a la atención sistemática a lo que aparece en los medios de comunicación; desde las reuniones periódicas de trabajo, consulta y evaluación a la elaboración de informes por niveles, en especial los gerenciales; desde la construcción de indicadores para el control de calidad a la elaboración de sistemas de indicadores de desempeño; desde la verificación del cumplimiento de cronogramas a las técnicas de autocontrol.

En el ámbito local es aún incipiente la institucionalización de esta "cultura del seguimiento" en parte por los déficits y subutilizaciones de los sistemas de información. Desde el punto de vista de la innovación son importantes los avances generados por los Programas ya mencionados de Fortalecimiento Institucional de Municipios y el Fondo de Asistencia a Comunas, en tanto han conducido al relevamiento, sistematización y disponibilidad de una importante cantidad de información, valorizada cualitativamente en tanto es homogénea, estandarizada, comparable y ostenta un índice aceptable de confiabilidad.

El Municipio de Rosario también parece orientado -aún con marchas y contramarchas- al mejoramiento de sus sistemas de información sobre y para la gestión. Con acciones que van desde la incorporación de hardware y software a la capacitación del personal para el trabajo con ellos, las metas visualizables se orientan a:

1.) la conexión en red del equipamiento informático del Palacio Municipal con reparticiones que tienen su sede en otros edificios (Catastro, Servicios Públicos, Tránsito, Tribunal de Faltas, Aduana, CIAC (Centro de Información y Atención al Contribuyente), Villa Hortensia, Concejo Municipal) para la agilización de trámites, el aumento del control y el aporte de información útil para la gestión de las diferentes áreas.

2.) la implementación de Sistema de Geo - referenciación para la toma de decisiones (GIS)<sup>5</sup>, proyecto que involucra a 7 Secretarías del Ejecutivo Municipal: Hacienda, Gobierno, Obras Públicas, Servicios Públicos, Salud Pública, Planeamiento, Secretaría General, dentro de las cuales participan 22 áreas municipales. Esta tecnología consiste básicamente en combinar, sobre un soporte informático, una base de datos y un sistema de referencia cartográfica. Las aplicaciones y la información son variadas: en una primera etapa, el proyecto se está orientando al análisis y manejo de información para la toma de decisiones. La utilización en red de la información producida hace que ésta sea accesible a todas las áreas municipales, así como a otras instituciones y agencias, siendo los ejes privilegiados la cartografía, donde se incorporan las divisiones físicas y convencionales de la ciudad, el soporte urbano (elementos estructurales, infraestructura básica, infraestructura de servicios e inmuebles públicos), los equipamientos (productivo, social e institucional), las normativas y proyectos (normas de urbanización, código urbano y usos,

---

<sup>5</sup> Monteverde, Roberto, "Los sistemas de información geográfica", mimeo, 1997

afectaciones, junto a los proyectos municipales referidos a cuestiones físicas) más un área de análisis y gestión ( ideas y proyectos que no tienen un grado preciso de concreción ).

3.) El desarrollo de sistemas de atención al ciudadano mediante múltiples vías (información sobre la gestión de gobierno local en página de Internet, Correo electrónico, Oficina de atención al vecino con atención telefónica de reclamos, sugerencias, pedidos de orientación o información).

## **g. EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La evaluación de políticas públicas consiste en la mensuración y análisis, *a posteriori*, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas.

Exige la definición y delimitación del objeto de la evaluación y la identificación de quiénes serán sus destinatarios, de las que dependen la determinación de quiénes son los encargados de llevarla adelante ( evaluadores internos y/o externos, políticos y/o técnicos ), su tipo, contenidos y alcances, el momento en que se efectúa y las técnicas a utilizar.

Evaluar políticas supone el establecimiento de una estructura organizacional para la actividad, técnicamente solvente para la configuración de los instrumentos que permitan la elaboración de indicadores, la producción de información, su control de calidad, su clasificación y su análisis e interpretación.

Concretadas estas tareas adviene el crucial momento de la elaboración de recomendaciones. Técnicas de análisis macro estructural, de marketing estratégico y de construcción de escenarios se combinan con las de evaluación de proyectos, de impactos y resultados para proporcionar a los actores estatales y societales involucrados una visión contundente de las transformaciones producidas o no como resultado de su interacción.

Gibert y Andrault fijan el estadio del proceso de producción sobre el que opera la evaluación, en la ya mencionada "función de producción 2", vale decir que equivale al análisis del resultado final, del impacto producido en el contexto. Por lo tanto la comprensión del objetivo de la acción y de la racionalidad del órgano público implicado busca la clarificación de los intentos "a posteriori ", siendo ella misma guiada por una racionalidad de ese tipo.

De intentarse una inscripción paradigmática de la racionalidad de este enfoque, no caben dudas que recaería en el de la racionalidad política, orientada a la comprensión de la realidad organizativa desde una concepción de tipo interaccionista o relacional. Consecuentemente, los sujetos-actores de las políticas se perciben involucrados en estrategias, modificándose a través de jugadas y movilizaciones ( Dobry ) y el análisis focaliza su interés en los aprendizajes, concebidos como efectos a largo plazo.

Como señalamientos metodológicos cabe destacar que por tratarse de investigaciones de tipo específico y puntual son ellas mismas las que fijan su peculiar ritmo y la periodicidad de las acciones necesarias. Las variables son comprendidas como modos de observación de un diferencial a lo largo de un proceso de actuación, que se interpreta desde un enfoque dinámico, evolutivo.

El observador-evaluador se posiciona en forma "relativamente externa" a las organizaciones involucradas, aunque no pueda hacerlo respecto del proceso mismo y en ese movimiento privilegiará las fuentes de información también externas y diversificadas, que le faciliten la producción, procesamiento e interpretación analítica de datos predominantemente cualitativos que puedan ser utilizados como un "diario de viaje".

Concluidas estas notas sobre las fases del ciclo y su aplicación a la lectura de algunos procesos locales, resta ahora concluir con unas pocas sugerencias que se hacen eco de las prevenciones planteadas en la introducción.

### III. Para ampliar las perspectivas de indagación

A lo largo del desarrollo de la perspectiva analítica del ciclo, ha quedado de manifiesto que la misma tiende a enfatizar - como indican las advertencias iniciales - ciertas dimensiones del proceso de las políticas ( las de carácter estructural, institucional, longitudinal, secuencial y si se quiere hasta lógicas ) subestimando la incidencia de otras, que en el abordaje de estudios puntuales suelen revelarse como cruciales.

Eso ocurre por ejemplo, cuando se trata de comprender y explicar por qué una cuestión suele ser tratada de modo absolutamente distinto entre una fase y otra. O cuando se intenta dar cuenta de las dinámicas que diacrónicamente cruzan el campo de una política sectorial: el flujo de los problemas, el de política y el de las políticas, cada uno con sus temporalidades específicas y su lógica irreductible a otras....

En el primero de los casos puede apelarse a la introducción del concepto de "metapolítica", un constructor analítico que individualiza arenas paralelas a las del "proceso normal", donde es posible recuperar los "descartes" del mismo. En el segundo, suele acudir al modelo de la "papelera" ya que es el que mejor pone en evidencia la falta de secuencialidad y lógica de las relaciones problema → solución → decisión, y devela cómo excepcionalmente se producen los encuentros que habilitan las "ventanas de política", que sorprenden a los teóricos de la estabilidad, de la larga duración, a los institucionalistas.

Como siempre ocurre, cabe intentar con mayor o menor suerte:

1) la utilización *complementaria* del modelo del ciclo con estos enfoques -allí donde sean compatibles- o aún con otros, como los que lo articulan con la incidencia de la fase política, con las orientaciones de las políticas de reforma, con la política del "día a día" y la innovación local.

2) La construcción de teorizaciones que a modo del ansiado "*tercer camino*" puedan tener en cuenta la interacción entre variables sin caer ni en las rigideces del estructuralismo ni en la extrema aleatoriedad del modelo de flujo, tal como lo intentan los enfoques "orientados a la política" al analizarlas longitudinalmente concentrándose sólo en las dimensiones del cambio intrínsecamente vinculadas a su recorrido diacrónico.

Cualquier aporte será válido si contribuye a mostrar cómo, cuando se analizan políticas públicas, se pone en evidencia lo que los gobernantes deben a sus pueblos y lo que éstos se deben a sí mismos. Si -metaforizando- se abandona la orilla cómoda de la reflexión contemplativa y se accede al barco, como simple ciudadano, y a veces como técnico que eligió decir algo al navegante, se comprende mejor el diagnóstico de J. L. Coraggio: se navega a merced de los vientos que desencadenan la lógica del mercado, la de la gobernabilidad o el poder y el deseo de muchos de un desarrollo sustentable y

más humano. A las intervenciones de los poderes locales parece faltarles claridad en el rumbo o capacidad para mantenerlo cuando esas lógicas juegan su enfrentamiento sobre la nave. Es precisamente ese vacío o esa insuficiencia de direccionalidad, de dimensión estratégica -diseñada socialmente como destino querido y perseguido con tenacidad- la que pone en evidencia el reclamo urgente, que también es la oportunidad, de una recuperación plena y renovada de la política, la devaluada, la sospechada, la imprescindible.

Rosario, 1997.

#### IV. Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL, **Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica**, Departamento III, División de Operaciones I, América Latina y el Caribe, Informe No. 14.085-CO, Julio de 1995.
- BIFARELLO, Mónica, **Capacidad de gestión del Estado en el área social**, Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, noviembre de 1995.
- BORÓN, A. **"Estadología y teorías estadocéntricas"** en Revista El cielo por asalto, Bs. As., verano 90/91)
- CAPANO, G. y GIULIANI, M., **"Dizionario di politiche pubbliche"**, NIS, (Roma, 1996)
- CORAGGIO, José Luis, **"Reflexiones acerca de la teoría, la política y la acción"**, en "Reestructuración económica global", comp. Laurelli y Lindenboim- CEUR, ( Buenos Aires, 1990 )
- CROZIER, Michel, **Cómo reformar el Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992
- DE LEONARDIS, O. , **"Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse"**, Feltrinelli, (Milano, 1990 )
- DE LEONARDIS, O ET AL., **"L'impresa sociale"**, Anabasi, (Milano, 1994).
- DELICH, F., **"Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales. Premisas y perspectivas"**, en Debates en Sociología No. 1, (Lima, 1977)
- DIAZ, C., **"Y la nave va... Reforma del Estado y políticas públicas en el plano local: una mirada desde el contexto santafesino"**, ponencia presentada en el II Congreso Nacional "La democracia entre la participación y la exclusión", Rosario, 3 al 6 de setiembre de 1996.
- DIAZ, C., **"Estado local y ciudadanía. Reflexiones desde la perspectiva de la ciudadanía y la justicia como procesos locales"**, ponencia presentada en el Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales: "De las necesidades a los derechos" Municipalidad de Rosario, 2,3 y4 de julio de 1997.
- DOBRY, M., **"Sociología de las crisis políticas"**, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI Editores, ( Madrid, 1988)
- Documento Base para la Descentralización de la Municipalidad de Rosario**- Programa de Descentralización y Modernización del Municipio- Secretaría general -Municipalidad de Rosario 1996.-
- Documentos de trabajo. PER. Plan Estratégico para el Area Gran Rosario**, Rosario, período 1995- 1997.
- DONATI, P. , **"Una nueva aproximación a los derechos de ciudadanía"**. Traducción de Cristina Díaz , mimeo, ( Agosto de 1994 ).
- DONOLO, C. y FICHERA, F., **"Le vie dell' innovazione. Forme e limiti della razionalità politica"**, Campi del sapere, Feltrinelli, (Milano, 1988)
- DOS SANTOS, M. **"Las estrategias de gobernabilidad en la crisis"**, Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011 PNUD-UNESCO-CLACSO - Versión preliminar mimeografiada ( Bs. Aires, junio 1994)
- DOUGLAS, M., **"La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales"**, Paidós, ( Barcelona, 1996)
- DOWNS, A., **citado por BOISIER, S. "Las relaciones entre descentralización y equidad"**, en Revista de la Cepal No. 46, abril de 1992.

DRAIBE, S. Y HENRIQUE, W. **"Welfare state: Crise e gestao da crise; un balanço da literatura internacional"**, en Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOC, No. 6 vol. 3 (Sao Paulo, 1988)

DROR, Yehezkel, **La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma**, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

ELSTER, J. , en **"Justicia local y reparto de los bienes de la medicina"** en AA.VV. "Pluralismo y equidad", Nueva Visión, ( Buenos Aires, 1997)

GHERARDI,S. **"Conoscere ed intervenire nella pubblica amministrazione secondo l'approccio simbolico"** , en Scienza dell' amministrazione, No.1, 1995, F.Angeli, (Milano, 1995)

GPG ( Grupo Política y Gestión), **"Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario"**, ponencia presentada (07-11-97) en el III Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político "Democracia, reforma económica y cuestión social ", Mar del Plata, del 5 al 8 de noviembre de 1997

GRUNNER, E., **"Otro discurso sin sujeto? Apuntes sobre el poder, la cultura y las identidades sociales"** en Revista El Cielo por Asalto, ( Bs. As., verano 90/91)

LANZARA, G.F., **"Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni"**, Il Mulino- Ricerca, (Bologna, 1993).

MENY. Y. Y THOENIG,J.C., **"Le politiche pubbliche"**, Il Mulino, (Bologna, 1991)

MORLEY, J., citado por BOISIER, S. **"Las relaciones entre descentralización y equidad"**, en Revista de la Cepal No. 46, abril de 1992.

NAKAMURA, R., **"The textbook policy process and implementation research"** en Policy Studies Review, vol.7, No.1, (Autumn,1987)

NARI, P., **" Globalización - Descentralización: ¿Contradicción o concurrencia?**, en Crisis y Fragmentación, Editorial Homo Sapiens, (Rosario, 1997)

O'DONNELL, G. y OSZLAK, O. **Estado y políticas estatales en América Latina"**, mimeo, CEDES, ( Bs. As., 1976 )

REPETTO, F., **Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza: la experiencia menemista (1989-1996)** ,Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.

RONDINELLI, D. y otros, **"La planeación de reformas en la educación para los países en desarrollo: el modelo de contingencia"**, Duke Press Policy Studies, traduc. al español por el INDES, s/f.

ROSANVALLON, P., **"La nueva cuestión social"**, Manantial, ( Bs. As., 1995)

SUBIRATS, J., **"Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"**, INAP, (Madrid, 1989)

TECCO, Claudio, **El papel de los municipios como gestores del desarrollo local regional** Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.

# Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina

**Daniel Arroyo**

Licenciado en Ciencia Política. Investigador de FLACSO  
Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Belgrano

## 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 localizadas 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-Provincia-Municipios.

Este conjunto de políticas ha 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 supranacionales como el 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 pro-ramas sociales localizados 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.

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;

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, tiene 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 burocratizado 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 venerado 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” 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 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 permanentes 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: 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.

<p><b>NUEVO MODELO DE GOBIERNO MUNICIPAL</b></p>	<p><b>Impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mayores competencias y funciones de los gobiernos locales</li> <li>-Necesidad de ampliar las capacidades técnicas en la formulación e implementación de políticas sociales:</li> <li>-evaluación</li> <li>-seguimiento</li> <li>-impacto</li> <li>-eficacia</li> <li>-eficiencia</li> <li>-sustentabilidad</li> <li>-opinión de los beneficiarios</li> </ul>
<p><b>CAMBIO DE EXPECTATIVAS DE LA SOCIEDAD LOCAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Localización de las demandas</li> <li>*Demandas sociales más complejas y, a veces, contradictorias</li> <li>*Los vecinos evalúan con más claridad en el nivel municipal que en el provincial o nacional</li> <li>*Mayores posibilidades de desarrollar políticas sociales en las que se involucre una parte de la sociedad, tanto en el control como en la implementación</li> </ul>

## 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 media- no plazo para implementar políticas de "promoción" de las capacidades de la propia sociedad para que ésta pueda incorporar instrumentos para resolver parte de sus problemas.

Se trata de buscar un equilibrio en la administración de los pro-ramas sociales que contemplen equipos de gestión que den respuesta a los problemas cotidianos y, paralelamente, que articulen programas de mediano plazo con la inclusión de otros actores sociales.

Por supuesto que esta situación no es fácil de implementar, en especial cuando una parte importante de los programas sociales nacionales no posibilitan la inclusión de las características locales específicas. Sin embargo, el establecimiento de estrategias articuladas de "asistencia" y "promoción" parece sólo ser posible en el plano municipal y es una de las condiciones iniciales para pensar estrategias de inclusión de las organizaciones sociales.

#### **b) la planificación concertada con actores sociales.**

En el nivel de la planificación de las políticas sociales es en donde se puede establecer inicialmente una relación más fluida entre el gobierno y las organizaciones intermedias del Municipio. Se trata de incluir a estas organizaciones en la planificación estratégica sobre la idea de que son representativas de los intereses de los vecinos y, por tanto, las que pueden establecer criterios de solución más directos y viables.

En este esquema resulta importante establecer un logrado equilibrio entre la lógica del conjunto (que sólo puede darla el gobierno) con las lógicas particulares que devienen de las demandas de las organizaciones y de los vecinos de cada localidad (que tienden a visualizar con más claridad los aspectos que directamente los involucran). Con una planificación social equilibrada se puede apuntar a dar algunas respuestas al todo (el conjunto del Municipio) y a las partes (los distintos grupos o sectores que interactúan en el plano local.).

De todos modos, la planificación concertada no supone pensar que "todos" los actores deben estar en la mesa; estos instrumentos son útiles en la medida en que logran agilizar las decisiones y no trabarlas y, a la vez, en la medida en que los que participan logran ser efectivamente representativos de la sociedad local.

#### **c) Los mecanismos de control social e institucional.**

El control de las políticas públicas municipales aparece como otro de los ejes centrales de interés de la ciudadanía. Ese control ha tendido a desarrollarse en los últimos años a través de la creación de mecanismos institucionales internos que procuran monitorear la transparencia de la gestión, el seguimiento y la evaluación de políticas.

Sin embargo, también parece necesario avanzar en los mecanismos de control social local. Un ejemplo de este modelo está dado por el desarrollo de Consejos Consultivos en algunos Municipios de nuestro país que potencian la participación de las organizaciones de vecinos, con carácter consultivo, en la fiscalización de programas públicos.

El reconocimiento legal y el apoyo explícito del Estado local a las organizaciones que integran estos Consejos forma parte de uno de los requisitos imprescindibles de éxito para el ejercicio de la participación y la efectividad de estos mecanismos. El objetivo de este modelo es acercar el nivel público-estatal a la sociedad local a través del control de las acciones del gobierno.

#### **d) Los sistemas de corresponsabilidad Estado-sociedad.**

Si bien el nivel del control es importante, es sólo uno de los ejes de la relación público-privado o Estado-sociedad civil local. También es necesario establecer nuevos mecanismos de participación en la implementación de políticas sociales.

De esa forma se puede concretar un verdadero nivel de corresponsabilidad entre el Estado local y la sociedad.

En ese aspecto, la implementación de programas sociales- a través de organizaciones de base territorial potencia la vinculación público-privado en el plano local y permite una retroalimentación positiva entre el Estado (que puede interactuar directamente con la sociedad) y las Organizaciones sociales (que pueden participar en el establecimiento de prioridades y en la ejecución de programas con control por parte del gobierno local).

Sin embargo, estas experiencias suelen tener dificultades en dos niveles: a) intento de cooptación política del equipo de gobierno hacia las organizaciones, y b) temor a "involucrarse con el Estado" de las organizaciones. Es en esos puntos en donde parece importante establecer estrategias conjuntas entre lo político y lo técnico que sirvan para sumar y no para contraponerse mutuamente, y allí la voluntad política del Intendente juega un rol central para promover efectivamente la implementación de políticas de corresponsabilidad o dejarlo simplemente en el plano del discurso.

#### **e) La construcción de espacios de articulación regional**

Por último aparece el desafío de articulación entre los propios Municipios a través de mecanismos de fortalecimiento regional para la implementación de programas sociales localizados 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 pro-ramas sociales como la apertura a otros estilos y modelos de gestión. En ese aspecto, la interacción con los gobiernos locales de las 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 sesión 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 relacionada 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 apunten a algo más que las respuestas puntuales y asistenciales.

### 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 gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante programas o políticas sociales en el plano municipal se relaciona con le articulación que se de entre tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad.

Es decir, la efectiva realización de políticas sociales en el Municipio no 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

b) El análisis de la *relevancia* de la política a llevar a cabo. Este es uno 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 proceso 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.

d) El estudio del *impacto* causado por la política social. Este es uno 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 GESTION ¿Cómo?	ACTORES INVOLUCRADOS ¿Quiénes?
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa</li> <li>-Proyecto</li> <li>-Relevancia</li> <li>-Evaluación</li> <li>-Seguimiento</li> <li>-Eficacia</li> <li>-Eficiencia</li> <li>-Sustentabilidad</li> </ul>	<p>CENTRALIZADO (planifica y ejecuta las políticas el equipo de gobierno)</p> <p>DESCENTRALIZADO (planifican y ejecutan las políticas los actores más cercanos al gobierno)</p> <p>GESTION ASOCIADA (planifican y ejecutan el gobierno y las organizaciones sociales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gobierno Provincial</li> <li>-Ejecutivo municipal</li> <li>-Concejo Deliberante</li> <li>-Organizaciones de Base</li> <li>-Entidades Intermedias</li> <li>-Organizaciones No Gubernamentales</li> </ul>

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.

## **BIBLIOGRAFIA**

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. N° 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, N° 3, Buenos Aires. MCBA. 1992.

ESTESO, R.: "Descentralización: Municipio y actividad económica 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.

# Capacidades Territoriales para el Desarrollo

**Lic. Oscar Madoery**

Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Rosario.

## 1. La ciudad frente al nuevo fenómeno del desarrollo competitivo.

*Las ciudades argentinas frente al desafío del crecimiento competitivo con empleo, cohesión territorial y social y respeto al medioambiente.*

La principal problemática que vienen enfrentando los responsables locales del conjunto de las ciudades argentinas, está centrada en cómo mejorar la respuesta local ante los cambios turbulentos en los mercados, la aparición de las nuevas tecnologías y el aumento de la competencia empresarial y territorial. A ello se une la creciente presión de las demandas sociales por mejorar, o al menos mantener, las condiciones de vida y trabajo.

Esto es, poner en marcha un adecuado proceso de desarrollo local, cuyo objetivo primordial sea lograr una mejora sistemática, continua y duradera de la productividad y la competitividad global del sistema productivo/territorial local, junto con la mejora del nivel y la calidad de vida de la ciudad, a través de la utilización plena y la revalorización de los recursos y activos locales, con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos (Grupo Inmark, 1997).

Es que resulta cada vez más evidente que el ajuste estructural vigente en América Latina no puede reducirse exclusivamente a la obtención de estabilidad macroeconómica, ya que 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 que el ajuste exacerba las desigualdades sociales.

También es cierto que no existe una respuesta única y universalmente válida para resolver el dilema actual de las economías regionales de ser cada vez más eficientes y competitivos a la vez que más equitativos. Lo que sí parece 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.

En las condiciones del nuevo escenario configurado por el proceso global de cambio que vive la Argentina y la formación del MERCOSUR, resulta evidente que el desarrollo es un fenómeno fuertemente localizado, que se debe planificar, organizar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidad de decisión estratégica, como son las ciudades.

Ello implica un tremendo desafío, pero también una gran oportunidad para los espacios locales, particularmente las ciudades. En ese contexto, los responsables locales y regionales comienzan a indagar fórmulas originales que permitan, primero, corregir los resultados adversos de la larga fase de reestructuración tecnológica, económica y social

que ha atravesado nuestro país, para luego, sentar las bases de un desarrollo local a partir de un esfuerzo colectivo e imaginativo.

Este esfuerzo exige un compromiso del conjunto de instituciones con actuación local y no sólo de las administraciones públicas locales, con el propósito de generar “entornos territoriales” adecuados para el desarrollo. Ello requiere, además, precisar las nuevas funciones de los municipios como agentes promotores de actividades productivas y empleo genuino.

La experiencia internacional de ciudades sometidas a procesos de **gestión estratégica de su desarrollo**, enseña que el crecimiento económico y el desarrollo social no son producto del libre juego de las fuerzas del mercado, sino consecuencia de la **interacción entre iniciativas privadas y decisiones públicas**; y que, por tanto, debe ser debidamente planificado y gestionado.

Esta conceptualización de la dinámica económica y de las relaciones sociales y políticas, reconoce también que existe una **gran variedad de modelos espaciales** de crecimiento y permite, una revalorización de las ciudades como uno de los factores vitales ligados al rediseño espacial, que favorezcan una descentralización administrativa y productiva.

## **2. Revalorización de los espacios locales.**

*La Globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma el escenario de actuación de los gobiernos locales.*

Como lo definió el Grupo Lisboa en 1996, Globalización es el 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.

Este *nuevo entorno de actuación* requiere nuevos modelos de organización y gestión en las organizaciones competitivas con “capacidades de funcionalidad espacialmente dispersa”. La revolución científico-tecnológica ha modificado el paisaje industrial al hacer factible que se diseminen por los territorios plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al predominante en el pasado. Esto ha sido bautizado por diferentes analistas como economía difusa, o economía de geometría variable. (Vázquez Barquero, 1994; Castells, 1993).

En la economía internacional actual categorías políticas supranacionales, como el MERCOSUR y sub-nacionales, como las ciudades y las áreas metropolitanas están adquiriendo una creciente significación. Si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, *el territorio es central para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización económica se constituye.*

Los sistemas urbanos pasan a ser un *espacio estratégico para el desarrollo*. Esto es así, toda vez que las ciudades constituyen el espacio concreto donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural, así como también los de competencia entre las organizaciones. A la vez, es donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, junto con todos los mecanismos de relación de la organización democrática.

Surge entonces la necesidad, para los gestores locales, de imaginar creativamente nuevas estrategias vinculadas a la problemática territorial, que permitan elevar la eficiencia pública y privada a partir de la generación e implementación de *políticas activas* en las instancias locales y regionales, que movilicen el potencial endógeno y atraigan recursos exógenos, en pos de brindar respuestas originales e innovadoras a los problemas de crecimiento, empleo y calidad de vida.

Ello requiere un cuidadoso análisis de las fortalezas y debilidades de un territorio de actuación y la subsecuente identificación y diseño de estrategias que lideren su desarrollo económico sostenible.

Como consecuencia de ello, los conceptos de planificación y gestión estratégica (Cotorruelo Menta, 1996), de liderazgo político y cooperación público-privada y de reposicionamiento regional a partir de ventajas competitivas, se configuran en la alternativa necesaria para ser diseñadas e implementadas en términos locales, con las particularidades y desde la perspectiva de cada lugar.

El enfoque desde lo local, permite comprender mejor la naturaleza de las nuevas relaciones entre Estado - Sociedad Civil - Mercado, que se configuran a partir de las tendencias globalizantes y del proceso de reforma del Estado en nuestro país. En otros términos, posibilita vincular mejor: **desarrollo competitivo** como prioridad económica, **desarrollo equitativo** como premisa social y **desarrollo sostenible** como aspiración comunitaria.

### 3. La necesidad de definir un nuevo paradigma del desarrollo local.

*El nuevo enfoque desde lo local, permite comprender mejor la naturaleza de las nuevas relaciones entre Estado - Sociedad Civil - Mercado.*

A partir de fenómenos como los descritos, ha surgido una corriente de pensamiento que analiza los procesos de desarrollo territorial, y que considera al crecimiento económico y al desarrollo social no como producto del libre juego de las fuerzas del mercado, sino como consecuencia de la interacción entre iniciativas privadas y decisiones públicas. Es decir que 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.

Este enfoque del desarrollo local surge a partir de la evidencia de algunas tendencias:

- ◆ La adopción de nuevos modelos de organización y gestión en las organizaciones competitivas, donde se impulsa la flexibilidad y la descentralización operativa, favoreciendo la constitución de "unidades estratégicas" de actuación y negocios.

- ◆ El crecimiento de ciertas regiones impulsadas por dinámicas endógenas de desarrollo, sostenida por una compleja red de factores históricos y sociológicos.

- ◆ Procesos de cambio en el marco de las organizaciones del estado, descentralizando la administración y dando mayores competencias a las regiones y ciudades (Europa); así como la variedad de respuestas nacionales y regionales en el contexto latinoamericano, a partir de cambios productivos, tecnológicos y organizacionales.

Ello ha dado lugar a una serie de nuevas teorías que, aplicadas a la realidad latinoamericana, permiten superar aquel enfoque tradicional propio del industrialismo sustitutivo, donde la organización productiva respondía a un esquema institucional centralista, regido por un crecimiento nacional planificado desde el Gobierno nacional.

Estas teorías incorporan la prioridad de afianzar un *entorno favorable* para la cooperación interempresarial e interinstitucional. Pero en ese entorno inciden no sólo la dotación de factores, sino también otras dimensiones institucionales y organizativas, y componentes dinámicos y decisionales propios del concepto de "territorio organizado", que no sólo contempla las infraestructuras sino los llamados "*intangibles*" del desarrollo (formación, organización, conductas y valores, interacción y aprendizaje).

Tanto la Teoría de la Competitividad Sistémica, como las Teorías del Desarrollo Endógeno y los Entornos Innovadores, remarcan la importancia del territorio, tanto en la competitividad de las empresas, como en la capacidad de las instituciones públicas y privadas para gestionar el desarrollo.

Estas teorías representan visiones integrales y dinámicas del proceso de desarrollo.

## **La Competitividad Sistémica**

La visión sistémica de la competitividad, conjuga diferentes niveles en la performance de las organizaciones. El concepto de *competitividad sistémica*, (Messner, 1996) parte de considerar que el entorno económico de las empresas está caracterizado por modelos de competencia nuevos que sustentan la obtención de ventajas competitivas sobre la base de 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 supone tanto reformas macroeconómicas y consenso en la discusión sobre políticas de desarrollo (*macronivel*) en 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, 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 (*mesonivel*). "La innovación y la creación de competencia tecnológica adquieren, bajo estas condiciones, un carácter colectivo" (Messner, 1996).

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, 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.” (Casalet, 1996).

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 ó 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) ó 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.*

Las empresas adquieren ventaja competitiva y la sostienen a lo largo del tiempo, funcionando 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.

## **La Teoría del Desarrollo Endógeno**

La Teoría del Desarrollo Endógeno (Vázquez Barquero, 1996) remarca justamente el carácter endógeno del cambio tecnológico y considera que la difusión de las innovaciones depende de la forma de organización de las empresas y del territorio.

Tal como lo reconocen otras teorías, como la del Comercio Internacional (Krugman, 1991), la de las Ventajas Competitivas (Porter, 1991), o la de los Estados-Región (Ohmae, 1995), la Teoría del Desarrollo Endógeno reconoce que el territorio cuenta en las decisiones de inversión y localización.

Para el desarrollo endógeno las empresas son actores del desarrollo y considera los fenómenos de endogeneización de empresas externas. Además, rescata el papel de la innovación y los *milieus* locales.

Sus diferencias con los modelos neoclásicos de crecimiento están dadas en que para esta teoría no hay transición al estado estacionario, y no predice la convergencia entre las economías. También considera que los impulsos externos favorecen el crecimiento endógeno y que existe diversidad de sendas de crecimiento. Por ende, hay espacio para la política regional. (Vázquez Barquero, 1997).

La nueva política regional surge en el mundo como un mecanismo de apoyo al ajuste productivo y territorial que se produce como consecuencia de los cambios tecnológicos y el aumento de la competitividad de los mercados. Estos cambios indican que al desarrollo de las regiones y localidades es necesario interpretarlo más en función de diferencias cualitativas que cuantitativas.

Lo relevante no son los niveles alcanzados en la tasa de crecimiento o de paro, ni si la actividad dominante es la industria o los servicios, o el tamaño de la población urbana o regional, sino la competitividad de las empresas, de las ciudades y las regiones. Por lo tanto, las *variables* que deciden sobre la capacidad de reestructuración productiva y del

crecimiento regional son la *tasa de innovación* regional, la *cualificación* de los recursos humanos, la *capacidad* tecnológica y emprendedora de las empresas, la *flexibilidad* de las organizaciones empresariales e instituciones, y la *integración* de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras.” (Vázquez Barquero, 1996).

Esta conceptualización de la dinámica económica y de las relaciones sociales y políticas, reconoce que existe una gran variedad de modelos espaciales de crecimiento, y que el desarrollo no sólo se circunscribe al ámbito de grandes aglomeraciones urbanas.

Ello permite una revalorización de las ciudades medias, que comienzan a ser vistos como uno de los factores vitales ligados al rediseño espacial, que favorezcan una descentralización administrativa y productiva. Esto es debido a que acentúan las ventajas características de las grandes ciudades, al tiempo que impiden muchas de sus desventajas, desde el punto de vista social y ecológico especialmente.

Una de las principales oportunidades que brindan las ciudades medias es que permiten una amplia combinación de políticas nacionales (top down), junto a políticas públicas provinciales o locales (bottom up).

Sabido es, también, que las ciudades medias presentan mayores dificultades que las grandes ciudades para alcanzar economías de escala o aglomeración, capaces de producir mejores infraestructuras calificadas, facilidades y funciones. Del mismo modo, resulta más difícil para las ciudades medias desarrollar estrategias de internacionalización compatibles con el incremento de la globalización de los negocios en la era actual.

Las ciudades medias pueden proveer una alternativa a los grandes centros urbanos para contribuir a descomprimir áreas con presiones urbanísticas y demográficas. También pueden operar como polos dinámicos para sus áreas circundantes.

En síntesis, las ventajas de las áreas metropolitanas están dadas en términos de infraestructura, equipamiento, accesibilidad, economías de escala y aglomeración, servicios y funciones calificadas, investigación y desarrollo. Las ciudades medias, por su parte, pueden presentar ventajas en cuanto a mayor flexibilidad, cooperación, solidaridad social, sinergias público-privadas, y procesos de toma de decisiones.

Pero, en orden a beneficiarse con sus potencialidades y ser capaces de afrontar los desafíos futuros, neutralizando sus limitaciones, tanto las áreas metropolitanas como las ciudades medias, diseñan estrategias vinculadas a la conformación de **redes** interurbanas.

Es que la internacionalización conlleva un incremento de la competencia entre territorios que se desarrolla en paralelo al incremento de la cooperación entre ciudades. El binomio cooperación-competencia es uno de los elementos que marcan las relaciones en el sistema urbano mundial. (Borja, 1997).

Y esa competencia-cooperación se establece generalmente en términos de especialización (lógica funcional) o de proximidad geográfica (lógica territorial).

La lógica que subyace en la constitución de redes interurbanas de cooperación puede responder tanto a una filosofía territorial por un lado, como a una filosofía funcional por el otro.

El primer caso revela proximidad geográfica en el ámbito de espacios subnacionales como internacionales. El segundo caso, la lógica funcional, revela dos situaciones distintas: redes constituidas a partir de la complementación de actividades entre ciudades

en diferentes áreas, por especialización o complemento de actividades, en segundo lugar, redes orientadas a obtener masa crítica y efectos sinérgicos a través de asociaciones entre ciudades con perfiles similares.

Ambas filosofías no son necesariamente opuestas. Situaciones de especialización/complementariedad, y sinergia/cooperación pueden ser combinadas. Con esta tipología, puede sostenerse que las ciudades pueden obtener beneficios de redes construidas sobre la base de criterios de proximidad y de cooperación/sinergia, antes que redes basadas en divisiones de mercado de trabajo.

## **El territorio organizado**

Sobre la base de estos enfoques del desarrollo, se aprecia un cambio en algunas experiencias, particularmente europeas y, en forma incipiente y puntual en Latinoamérica, de fomento a las empresas, particularmente PyMes.

En todas 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 caracterizan a un territorio dinámico son más intangibles que las infraestructuras: clima profesional, actitud de cooperación, aspectos organizativos, comunicación, prácticas organizativas y normas de comportamiento, capacidades de gestión que favorezcan la dinámica y transformación del sistema productivo local y su inserción competitiva internacional.

Es que 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.

Para la **Teoría de los Entornos Innovadores** (Maillat, 1995), el concepto básico es que el desarrollo de nuevas actividades en un territorio dado responde a elementos materiales (infraestructura, empresas) pero también al reagrupamiento de actores económicos y de recursos inmateriales (formación, investigación) que, mediante sus interacciones, desarrollan competencias, saber hacer y reglas específicas.

Por ello, no hay que concebir al territorio, una ciudad o un espacio geográfico más amplio, como un mero soporte para las empresas, las instituciones y las personas. Conviene pensar más en términos del territorio como un recurso, construido a partir de prácticas concretas y comportamientos identificables. Y esto es porque las dinámicas organizativas, empresariales, logísticas, productivas, comunicacionales, educativas, etc., impiden pensar en términos de territorios cautivos, con influencia garantizada por la sola proximidad.

Está visto que el territorio juega un papel relevante en la dinámica de la reconstitución y transformación de las actividades económicas. Respetando aquellas 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 desarrollo e innovación territorial.

Este enfoque se diferencia de la visión en términos de factores de localización, para explicar el desarrollo de nuevas actividades, porque no considera al territorio como un mero soporte de factores de localización, y pone énfasis en la organización del territorio.

Así, el territorio no debe considerarse como algo dado a priori, sino como el resultado de un proceso de construcción, resultado de la organización de los actores, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo.

Teniendo en cuenta que el territorio no está dado a priori, sino que se construye, puede considerarse que las regiones tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo.

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 amortiguados en un entorno global.

Por ejemplo, el concepto de “*distrito-milieu*” subraya el papel del espacio territorial no como un simple soporte de factores de localización, sino un ámbito donde se entretienen relaciones variadas de cooperación entre las empresas, clientes y proveedores, y entre ellos con centros de formación, capacitación e investigación.

Dos características de un *milieu* (Maillat, 1995) son:

Su **lógica de interacción** (cooperación para la innovación, redes, construcción de un espacio de trabajo común) y su **dinámica de aprendizaje** colectivo, caracterizada por la capacidad de los actores para adaptar sus comportamientos a las transformaciones del entorno, mediante la innovación, la creación de empresas, la producción de saber-hacer específicos, etc.

En un Territorio Organizado, los recursos inmateriales, la proximidad, el capital de relaciones y las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad de articulación con el entorno, los valores dominantes y la capacidad decisional, juegan un papel estratégico en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo.

Por lo tanto, aparte de su dimensión territorial, las propiedades del *milieu* son:

- Está formado por un colectivo de actores institucionales.
- Contiene elementos materiales e inmateriales.
- Obedece a una lógica de interacción-cooperación.
- Tiene una dinámica de aprendizaje propia, que se manifiesta en la capacidad de los actores, constituida a lo largo del tiempo, para modificar su comportamiento y emprender nuevas soluciones en función de los cambios de entorno.

Desde esta perspectiva, el *milieu*, o lo que aquí denominamos territorio organizado, se presenta como una estructura de gestión eficiente, alternativa al mercado (Maillat, 1995).

## **Niveles de comprensión de la dinámica territorial**

A partir de esas consideraciones, es posible comprender la *dinámica territorial* para el diseño e implementación de políticas de desarrollo, sobre la base de la existencia de lógicas sociales, institucionales y decisionales que interactúan y se complementan, aunque responden a diferentes niveles de interpretación de los procesos territoriales de desarrollo.

Esto significa que, desde una perspectiva integral del desarrollo, en el territorio cuentan la **dotación de factores**, como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, y un **conjunto de atributos, capacidades**, que determinan su potencial de dinamismo.

En primer lugar, el territorio debe ser entendido primero como condensación dentro de un espacio físico determinado, de *condicionantes, influencias y valores* que provienen tanto del entorno económico, social y político predominante, en los niveles regional, nacional e internacional, como de la cultura predominante, la idiosincrasia y la historia del territorio.

En segundo lugar, dentro del territorio se expresan *relaciones de cooperación-competencia y modos de articulación institucional*, porque existen instituciones públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales, redes organizacionales, que difieren en su capacidad institucional para controlar recursos internos y externos (económicos, humanos, políticos, etc.), y por ende, difieren en su capacidad para incidir sobre la dinámica territorial.

Por último, el territorio es también un ámbito de toma de decisiones, donde múltiples grupos e individuos disputan poder e influencia, con desenlaces variables que dependen de los intereses en juego, de la eficacia con la que se movilizan y de los mecanismos específicos con que cuentan quienes formulan demandas políticas para llegar a las instancias de decisión.

Cada uno de estos aspectos señalados, expresa capacidades que condicionan la dinámica territorial y, por ende, su potencial de desarrollo.

**1) Capacidad de articulación**, tanto con el entorno (espacial), porque denota capacidad de absorción de condicionantes y de adaptación a realidades cambiantes e impredecibles; como con su "historia" (temporal), que denota que los procesos de desarrollo se construyen a partir de una "identidad".

Las variables de este componente son: la vinculación del territorio con las tendencias del entorno, la relación del territorio con los otros niveles de la administración pública, las influencias externas, la historia, las tradiciones, las costumbres, los valores, la idiosincrasia, las tendencias coyunturales, el entorno socio-económico, político, jurídico, las características del proyecto de transformación social.

Los condicionantes de este nivel son resultado acumulativo de una multiplicidad de factores, y permite contemplar *cómo se desenvuelve el proceso social en el territorio*.

**2) Capacidad institucional:** Este componente reconoce los cambios que se producen dentro del territorio, por el peso relativo de las organizaciones. Aquí cuentan variables tales como: las capacidades institucionales, el compromiso con la región, la legitimidad política, el poder sobre el mercado, la fuerza organizativa, la representatividad social, la movilización de recursos, las vías de influencia política, las alianzas de poder, etc.

**3) Capacidad decisional:** su dominio propio es la conducta política de los individuos y grupos y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones en el territorio. Porque las organizaciones, más allá de sus atributos, están formadas por personas que le otorgan a éstas características particulares.

Por ende, las variables explicativas son: las conductas, las preferencias, las actitudes, las aptitudes de los individuos, etc. Es el nivel más visible de la política territorial y los actores compiten entre sí por cuotas de poder y recursos limitados.

*Estos niveles no se relacionan de un modo jerárquico, que establezca la primacía de uno sobre otro, sino de un modo sistémico, interactuantes uno con otro.*

Por último, tanto el proceso social, el proceso interinstitucional, como la conducta de los actores, debe ser considerada por su impacto en el territorio, más allá de su localización dentro o fuera de éste. Y el resultado de los procesos de desarrollo expresará el grado de interrelación / preponderancia entre estos niveles.

## **Bibliografía**

- ALFORD, Robert y FRIEDLAND, Roger: *Los poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Ed. Manantial, Bs. As., 1991.
- AROCENA, José: *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- BORJA, Jordi: *Ciudad, Competitividad e Integración. El rol de las ciudades en la construcción de Europa y en la Emergencia de políticas urbanas en la Unión Europea*, III Cumbre de Ciudades del MERCOSUR, Córdoba, Argentina, 1997.
- CASALET, Mónica, *Introducción*, en Redes y Regiones, una nueva configuración, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2 Número 3, México, 1996.
- COTORRUELO MENTA, Romeo, VAZQUEZ BARQUERO, Antonio, RIESTRA CHERBAVAZ, Rubén, URSA, Yolanda: *Bases para un modelo de desarrollo regional apoyado en el sistema de ciudades*, Grupo Inmark, Madrid, 1993.
- COTORRUELO MENTA, Romeo: *Planificación y gestión estratégica del desarrollo local*, Cuadernos de Aguilar, INEM, FUAM, Madrid, 1996.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Council of European Municipalities and Regions: *Guideline for the realizations of strategic development plans in medium-sized cities*, Lisboa, 1994.
- GRUPO DE LISBOA, bajo la dirección de Riccardo PETRELLA: *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*; Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.
- GRUPO INMARK: *Estrategias de Desarrollo y Marketing de Ciudades*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, 1997.
- KRUGMAN, Paul: *Geography and Trade*, Leuven University Press and MIT Pres, Leuven and Cambridge Mass, 1990.
- MAILLAT, Denis: *Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional*, en Revista Entrepreneurship and Regional Development, Vol. 7, 1995, pág. 157-165.
- MESSNER, Dirk: *Dimensiones espaciales de la competitividad internacional*, en Redes y Regiones, una nueva configuración, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2 Número 3, México, 1996.
- OHMAE, Kenichi: *El despliegue de las Economías Regionales*, Ed. Deusto, Bilbao, España, 1995.
- PORTER, Michael: *La ventaja competitiva de las Naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1991.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio: *Política Económica Local*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio: *Desarrollos Recientes de la Política Regional. La Experiencia Europea*, Universidad Autónoma de Madrid, España, 1996.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio: *Programa de Teoría Económica y Desarrollo Territorial*, Universidad Autónoma de Madrid, España, 1997.

# PLAN ESTRATEGICO

**Manuel Fernández de Luco**

Arquitecto

Ex- Secretario de Planeamiento de la ciudad de Rosario

Profesor Titular UNR

## Introducción.

### Consideraciones generales

Si bien hoy la planificación estratégica se ha convertido en una suerte de “estrella” en la cultura de la ciudad, para iniciar esta exposición, interesa, en primer lugar, hacer una serie de *consideraciones técnicas y políticas fundamentales* para situar la base programática en la que se origina en el año 1995 el Plan Estratégico de Rosario, base programática que se remonta al retorno a la democracia en 1983. Para explicar esta afirmación hace falta ir mas atrás en el tiempo y analizar, por contraposición, dos consideraciones presentes en el decreto de 1967 que aprueba el Plan Regulador de Rosario.

Se plantean allí, en relación a las metas y los objetivos que se propone el Plan en ese momento que:

□ *“la ciudad de Rosario, no obstante el grado de crecimiento alcanzado, no cuenta a la fecha, pese a los diversos estudios e intentos que en el pasado se realizaron, con un Plan Regulador que fije en forma orgánica y coherente su expansión”, y*

□ *“los problemas originados por el crecimiento de una ciudad moderna hacen imprescindible disponer de un instrumento de esa índole a fin de encauzar normalmente su desarrollo, evitando situaciones que pudieran implicar una distorsión de tal proceso”.*

*El Código Urbano, fija en 2.300.000 habitantes la población óptima de la ciudad de Rosario, con lo cual se sostiene que “la densidad de cada distrito será producto de la distribución ideal de esa población en el área urbana, (y) se regula por medio del índice edilicio”.*

Estos enunciados contrastan fuertemente con una pregunta que resume las actuaciones de la Reunión de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo en América Latina y el Caribe celebrada en 1993 en Colombia. Puesto el problema del futuro de las ciudades y la imposibilidad de encontrar recetas para encararlo, surgió una nueva pregunta, que es la clave de una mirada estratégica sobre los problemas de gestión de la ciudad en su presente y en su futuro. *“...Cuando hay tantos nuevos e importantes problemas sobre la mesa del gestor, se carece de memoria urbana, se cuenta con escasos recursos de todo tipo y la dinámica de los problemas va por delante de la capacidad de describirla, ¿qué se puede y se debe hacer para adelantarse en algunos temas? Este planteo resume algunas de las ambiciones efectivas, objetivas, de aquellos que se ocupan de la gestión de una ciudad hoy: poder anticiparse en algo, y presumiblemente beneficiarse con los cambios...”*

La visión ideológica y cultural que está en la base del Plan Regulador de Rosario de 1967, y esta lectura, desde un punto de vista profundamente contemporáneo,

profundamente montado sobre los conflictos, sintetizan la distancia recorrida desde el 83/84 a la fecha. Han significado el superar definitivamente *una cultura y una técnica de gestión de la ciudad* en la cual el objetivo del Plan es siempre lejano y estático, por lo tanto es datable, cuantificable y finito - 2.300.00 habitantes en el punto final de la ciudad de Rosario-, y en el cual la *idea de progreso va siempre asociada a una superación de todas las carencias*, que lleva a un standard ideal de mejoramiento de todos los déficit, relacionada con el hecho de que el futuro es siempre promisorio en relación al presente. Una cultura que concibe al progreso como una constante unidireccional, y a la ciudad física, homogénea, sin discontinuidades, sin conflictos ni contradicciones, como variable disponible y neutra.

Lo que está en la *base ideológica* de esta concepción de la gestión de la ciudad, además, es que el Estado concentra e impone los roles protagónicos, es decir, el Estado es el resumen estructurado del poder, y *per se* es capaz de controlar los roles de los principales actores.

*La técnica es consecuencia de esta visión ideológica.* La técnica de planificación en este caso extrapola procesos del presente al futuro, enumera todas las acciones y proyectos a realizar, los que, por acumulación, dan al cabo de un tiempo determinado el resultado esperado, resumiendo en esta operación un *concepto de ciudad vinculado a una concepción insular, de ciudad-estado*, en donde el territorio de la ciudad es el territorio de los problemas y, por lo tanto, es el territorio de las soluciones.

Tanto los problemas como las soluciones coinciden con la ciudad, la cual *es una oferta dentro del mercado*, es un punto de referencia del mercado, en la capacidad de atraer o de mantener capitales, actividades y personas.

Es preciso construir otra mirada, que puede parecer desprejuiciada, incluso desprolija, o irritante desde cierto punto de vista; que conlleva la idea de ser selectivo, de priorizar la actuación constante y no direccionada, de colocación permanente en relación a procesos que varían. Para ello no se pueden reproducir o reutilizar las bases técnicas o ideológicas de la visión anterior.

Su rasgo quizás más interesante es la idea de que el futuro se construye sobre el presente, es decir que se actúa sobre los procesos en curso y no sobre los resultados de los procesos que no son puestos en crisis. Se seleccionan los proyectos posibles en función de reales oportunidades y disponibilidades, valorando la mayor capacidad de transformación. Se formulan como referencia general, políticas o programas que se precisan circunstancialmente en diversos proyectos que van potenciando las circunstancias, en general imprevistas o excepcionales, que se presentan.

Esta es una *mirada estratégica, un posicionamiento estratégico* frente a la contemporaneidad. Una mirada que es de actuación *sobre* el conflicto y no una actuación tendiente a achatar el conflicto o a homogeneizar la contradicción. Esta mirada estratégica amplía el concepto insular de la cultura de la ciudad de los años 50/60. El territorio de conflicto no es solamente la ciudad, y por ende su territorio. Esto es operativo en muchos ordenes de la vida contemporánea, en el mundo empresarial, en el militar, en el mundo de la defensa: ninguna teoría de fronteras acepta que un país es invadido sólo cuando se atraviesan sus límites, sino que la agresión comienza cuando empieza a ser vulnerable al alcance de mecanismos bélicos posicionados aun lejos de la frontera.

Esta *mirada más estratégica*, que no se limita a ofrecer a la ciudad como una opción de mercado, sino que *tiende a operar en el mercado para ahondar las potencialidades de la ciudad*, es el ángulo de quiebre en toda una cultura de la

planificación, técnica y política, y plantea un necesario reposicionamiento del eje técnico y político respecto de la vigencia y de la legitimidad social e histórica de la gestión urbana.

Si se quiere hacer una simplificación, puede decirse que *la planificación tradicional a largo plazo, tuvo una base de desarrollo técnico importante* en el mundo socialista, en donde el progreso es resorte del Estado, en donde la acción del Estado resumía la acción de todos los actores. Se trata de una operación cultural referida a la ciudad que alcanzaremos en un futuro lejano, contrapuesta a la mirada estratégica que nos remite más al para qué y al cómo, a la gestión, a las acciones.

*El Plan Estratégico, entonces, no es la descripción del punto de llegada sino de la oportunidad de desarrollar ciertas acciones sobre el presente concreto.*

Desde este enfoque, en la analogía que se hace entre la gestión urbana y la gestión empresarial o militar, *la terminología del urbanismo en muchos casos toma términos en préstamo*, tales como la estrategia, la táctica, la logística, que introducen la idea de confrontación, es decir de accionar sobre un frente opuesto, que tiene también sus estrategias y accionares. Aparecen entonces dos opciones: la confrontación frontal tradicional, la que pone un ejército frente a otro, y una guerra alternativa, contemporánea, que se vale, como en las artes marciales orientales, de la fuerza del contrincante en favor propio. Entonces, *esta visión de la estrategia militar es coincidente con la visión de la estrategia de la gestión urbana.*

Siguiendo la similitud con el *mundo de los negocios*, "...vale hacerse la misma pregunta que se pueden hacer los directivos de una empresa cuando se plantean si establecer una estrategia global tiene algún sentido cuando la complejidad de la dinámica del sector es grande y el defasaje entre la elaboración de la estrategia y su aplicación hace perder oportunidades, y si no es en realidad más conveniente aprovechar las oportunidades según van apareciendo, realizar las estrategias sobre la marcha, de una manera ágil, flexible, efectiva, y finalmente, entender la estrategia global como la suma de todos los logros obtenidos. ..."6 En este caso el Plan no es un documento formal, no tiene una forma prefigurada, y cambia el eje de los resultados al eje de las acciones de la gestión.

## **Plan Estratégico de Rosario. Antecedentes.**

El *Plan Regulador de Rosario* ha llegado así a ser casi una curiosidad: está en vigencia desde hace 30 años, tiene grandes defensores, concita aún en el sector técnico y en el sector político un resabio paradigmático acerca de cómo debe ser un plan, y sin embargo no ha producido prácticamente ninguna de las grandes transformaciones que la ciudad y la región han registrado en estos últimos treinta años.

En 1985 el entonces Secretario de Planeamiento, Arq. Juan Carlos Viotti, y la entonces Subsecretaria, Arq. María delia Ansaldi, deciden crear un ámbito técnico dentro del Ejecutivo Municipal al cual denominan Plan Director. Desde la denominación en adelante, estaba implícita una lectura estratégica sobre la realidad de la gestión urbana de la ciudad. El Plan Regulador (Decreto Provincial) en vigencia, un escueto documento de síntesis de un listado de obras, resulta insuficiente para hacer eficiente un accionar de gobierno en un escenario democrático. A partir de 1983 la vuelta a la vigencia de las instituciones democráticas plantea una legitimidad del hacer público, una legitimidad en los procedimientos de administración pública y en las demandas populares, que son

---

<sup>6</sup> Javier Hernández Morales, Jefe de Servicio de Normativa Técnica y Estudios de la Comunidad de Madrid.

indiscutibles. El compromiso de confrontarse desde una administración pública democrática con ese escenario de demanda demostraba la total ineptitud del Plan Regulador para medir y orientar las acciones. En ese escenario, y desprejuiciadamente, es decir no siguiendo los pasos formales de una ordenanza, de una previa ordenación formal, se decide comenzar simultáneamente la actuación y hacer del Plan la suma y la articulación de los logros alcanzados.

Este incipiente accionar que se comienza a plantear desde el año 85, desde una nueva oficina enquistada en la estructura municipal tradicional heredada, se basa en algunas convicciones que vale la pena precisar.

Por una parte, *la ciudad es el espacio de la democracia; la democracia contemporánea se realiza en las ciudades, y trabajar en la ciudad es entonces trabajar por la democracia.* Esto marca una ruptura respecto de la alternativa de la ciudad a futuro, por una acción sobre la ciudad presente. Si una ciudad no satisface las demandas y las expectativas de su sociedad lo que se pone en riesgo es el sistema democrático, por lo cual esa naturaleza ejecutiva de la gestión pública es ineludible.

La otra convicción que teníamos era que *el mejor Plan es aquel que más logros obtiene.* La calidad de un Plan está no en su naturaleza académica, en los documentos que lo resumen, en la gráfica de sus planos, en las estructuras administrativas que crea, sino en los resultados que produce. Esta segunda convicción acorta así la distancia que existe entre hacer un Plan y ejecutarlo; hacer y ejecutar son aquí tiempos coincidentes. De aquí surge una vez más la vigencia de la pregunta respecto de si valdrá la pena primero formalizar un Plan o, por el contrario, hacer del Plan el aprovechamiento de las oportunidades inmediatas, evitando el riesgo de que terminado el Plan con sus estrategias y conductas, aquéllas oportunidades hayan desaparecido o evolucionado. En este sentido, trabajamos en analizar la distancia, la diferencia y el contraste del modelo de progreso implícito en el *Plan Regulador*, -que es cuantitativo y formal-, con la realidad urbana de hecho. Aquél modelo que imagina una ciudad terminada y aceptable cuando corresponda a una matriz formal de concentración central y dispersión periférica, concebida en función de una lectura directa del mercado en términos de valores de posición, y por lo tanto hace coincidir los modos de agregación edilicia según una matriz piramidal. Que prevé una importante inversión del sector público, hasta cubrir todas las obras y acciones encomendadas al rol público, y una capacidad del sector privado de renovar totalmente la ciudad.

*La idea implícita en el Plan Regulador es, insistimos, que la ciudad no existe en términos de presente sino en términos del modelo futuro, y por lo tanto debe y puede ser reemplazada totalmente.*

Cuando hicimos las primeras lecturas respecto a la efectiva expansión demográfica, a la expansión territorial, a la dotación de infraestructuras, a la calidad de los servicios, a la expansión del sector de los equipamientos, a la expansión productiva, al estado de las grandes áreas industriales -vacías-, a las técnicas y modos del transporte regional y del comercio internacional, pudimos verificar que todo el escenario que se insinuaba a mediados de los años 80, contrastaba violentamente con el modelo implícito en el *Plan Regulador*.

Desde estas convicciones y desde estas constataciones, se comenzó a construir una *alternativa de gestión urbana*, y finalmente una *alternativa de Plan*, capaz de asumir las indicaciones de la actuación como el objetivo del Plan en detrimento del elenco de los resultados, incorporando en el propio Plan los mecanismos de actuación y de revisión

permanente, en un escenario democrático, en una realidad institucional de vigencia de los cuerpos parlamentarios y de los ejecutivos.

Al respecto, quiero citar una oportuna frase de Osvaldo Román - uno de los responsables de la gestión en la región de Madrid - que postula "... *plantear el desafío de una gestión urbana que tenga una mano por el cielo y una por el suelo; ya que cuando la gestión urbana pierde alguno de estos dos contactos, pierde profundidad y ambición en los programas de transformación, o pierde su contacto con la realidad concreta, es una gestión que se vuelve estéril...*"<sup>7</sup>

## **Etapas del Plan**

Sintéticamente, hay algunas etapas que jalonan esta historia de diez años.

□ En 1985 se crea la Dirección del Plan Director y su oficina técnica.

□ En 1987 se realizan las Jornadas de Divulgación Ciudadana en las que se realiza la exposición de esta mirada sobre la realidad contemporánea de la ciudad y de sus procesos de transformación, realizadas en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia. Se publicaron todas las Conferencias dadas en esa ocasión, con participación de funcionarios del Estado Nacional, del Estado Provincial y de la propia Municipalidad. Con esto se intentaba poner a disposición de todos los sectores interesados en el tema una base documental acerca de la realidad de hecho de la ciudad y ciertas hipótesis de acción sobre esa realidad fáctica.

□ En 1990 el Concejo Deliberante promulga el decreto No 7956/90 reclamando al ejecutivo la elaboración de un nuevo Plan Regulador. Los vistos y considerandos de esa ordenanza, promovida por sectores del radicalismo, sintetizan uno de los documentos políticos más importantes en el ámbito de nuestra ciudad en cuanto al reconocimiento de la ineficiencia del tradicional instrumento de control de la gestión urbana y de la oportunidad de vincular las transformaciones de la ciudad, los nuevos procesos de globalización y de transformación del Estado a las políticas de actuación de la ciudad frente a estos problemas, lo cual sienta una posición de consenso que da origen al Plan Director, que se eleva a consideración del Concejo en 1991. El Plan tuvo un largo tratamiento en dicho recinto sin lograr un acto aprobatorio o de propuesta alternativa.

El Plan Director de 1991, aún a riesgo de sus limitaciones, y de las limitaciones propias de ciertas urgencias, de ciertas inexperiencias y de ciertos aprendizajes producidos sobre la propia marcha, tiene algunos rasgos que vale la pena marcar.

Por un lado, reconoce *dos niveles de demanda* respecto del progreso de la ciudad, que hasta ese momento siempre habían sido considerados uno como emergencia sobre el otro. La ciudad tiene una serie de carencias objetivas, inmediatas, básicas respecto a mínimos niveles de calidad de vida; esto es indiscutible, en 1985 el 50% de la población de Rosario carecía de cloacas, 7.000 de las 11.000 hectáreas urbanizadas carecía de desagües pluviales confiables, cerca de la mitad de la población carecía de servicios de agua, una carencia de sistemas de pavimento y de transitabilidad permanente y segura en todo el territorio de la ciudad, una profunda discontinuidad en los sistemas básicos de vialidad urbana y territorial, carencia de iluminación, etc., eso marcaba un rango de demandas indiscutible y objetivamente medible que demandan prioritariamente un direccionamiento de la gestión urbana. Si se hace el resumen de diez años de cuadras

---

<sup>7</sup> Osvaldo Román, Vice-Consejero de Política Territorial de la Comunidad de Madrid

pavimentadas, de extensión de redes de iluminación, de extensión de infraestructuras, etc. se trata de un importantísimo tramo de una legítima reivindicación social sobre el derecho a la ciudad.

Pero existe otro *rango de demandas*, siempre oculto y desatendido por la coyuntura más inmediata, que es el que hace a la sensación de insatisfacción o de incertidumbre respecto de una ciudad desde su presente con miras al futuro; es decir, esa conciencia extendida, que en el caso de la ciudad de Rosario es notorio, -basta leer cualquier medio de prensa local-, de que esta ciudad tiene seriamente comprometido su futuro, seriamente negado el control de su sociedad sobre aquellos que son sus ejes paradigmáticos de evolución positiva a futuro. Este segundo rango de demandas, que es el que subyacía oculto por debajo de las carencias más elementales, es el que el Plan intenta poner a la misma altura, indicando un curso de acción simultáneo sobre ambos frentes.

La otra cuestión que va apuntada desde el propio Plan es la de *la articulación institucional, la cultura pública y política respecto de la gestión urbana* para aceptar la necesidad de realizar toda una revisión de la gestión urbanística y de la propia tradición del gobierno local, con la convicción de que todo esto debe articularse con la legítima vigencia de las instituciones democráticas. Por esta razón pusimos tanta insistencia en que el *Concejo Deliberante debía ser el Foro natural para la discusión de los paradigmas de progreso que la ciudad asumiera como orientación de sus gestiones*. No se trataba tanto de hacer la lista de los proyectos necesarios sino de fijar la estrategia con la cual afrontar esos *dos universos de carencias: el de las carencias básicas y el de las carencias estructurales que hacen a la vigencia de una ciudad y su territorio, que hacen a la posibilidad de un futuro sostenible y progresista*.

## **Cursos de Acción del Plan**

El Plan del 91, a diferencia del Plan Regulador, no anunciaba una meta sino que *enunciaba cuatro cursos de acción básicos en los cuales ambas vertientes de la demanda se articulaban*. En vistas a un escenario que presentaba una visible reducción del sector industrial, una reconversión de la mano de obra ocupada al sector terciario, una regionalización de ciertas actividades propias del enclave Rosario, como el caso de la actividad portuaria, y fundamentalmente un debilitamiento del rol del estado, en una perspectiva de ocupación de los espacios de poder por la articulación de la actividad pública y la privada, o sencillamente la privada.

En este escenario, entonces, eran *objetivos del Plan*:

□ *Hacer competitiva a la ciudad de frente a la necesidad de consolidar, extender y expandir su base productiva.*

. *Controlar la expansión* cuantitativa, o sea el cambio del paradigma progresista que entiende que la ciudad crece en tamaño y que en ese crecimiento está el progreso, por un *paradigma que entiende el crecimiento en términos de un aumento de calidad*. Con respecto a Rosario, su dispersión territorial, y la escasa coincidencia entre demanda de suelo urbano habilitado y ritmo de habilitación -ficticia- de suelo, atenta contra las calidades de vida básicas, en tanto que la convierten en una ciudad de costosa infraestructuración, y por ende ineficiente en términos de infraestructura.

□ *Difundir la centralidad*, es decir, actuar sobre las contradicciones centro-periferia, resolviendo tal confrontación vía la extensión del centro, vía la extensión de los valores centrales, en contraposición al abandono o la sectorización de la periferia.

□ *Reconstruir las continuidades de servicios y de transportes de la ciudad respecto a su región y a sus propias partes.*

Respecto al cambio del rol productivo, la ciudad de Rosario por primera vez asume como propios de su competencia temas tales como la *autonomía del puerto, las cuestiones del dragado a profundidad marítima, la internacionalización de las consideraciones de la economía local, las promociones del sector productivo, y oportunamente la creación de nuevas estructuras dentro de la municipalidad para afrontar estas cuestiones.*

Rosario es uno de los padres de la Ley de Puertos y de las consideraciones de transferencia y descentralización portuaria y asumió un rol de protagonismo provincial en las cuestiones del dragado y de la vinculación Rosario - Victoria. Se ocupó de los procesos de privatización de las empresas de servicios; tuvo propuestas respecto de las políticas energéticas. *Toda una serie de competencias históricamente no municipales fueron asumidas como operaciones legítimas del Plan.*

En el campo de la atenuación de *los conflictos centro-periferia*, Rosario puso en marcha mecanismos de gestión de problemas infraestructurales, tales como los Consorcios vecinales para obras cloacales, que promovieron fuentes alternativas de recursos, responsabilidades y protagonismos respecto a históricas carencias, permitiendo avanzar sobre ellas, y superarlas en gran parte. El *plan de avenidas* reconstruyó todo un sistema básico de transportes y de funcionalidad de los territorios de la ciudad, en vistas de que fueran capaces de ofrecer alternativas de localización válidas para la medida y la naturaleza de las nuevas actividades de esta macroeconomía que gravitaban sobre la ciudad de Rosario, programa que hoy continúa en marcha. El ingreso de la autopista a Buenos Aires, la vinculación de la Avenida Newbery-Sorrento, la preocupación y acciones sobre la avenida de Circunvalación, la prolongación de la Avda. Uruburu, entre otras, no son solamente obras sino que son instrumentos de proyectos de habilitación de territorios aptos para esta nueva condición económica que potencialmente gravita sobre la región, contenidas ya en el Plan del 91.

Desde este resumen de actuaciones, que prácticamente permiten decantar un Plan que las contenga y las muestre como alternativas articuladas, me permito citar una frase que pertenece a Javier Hernández Morales, que sintetiza la lección que uno extraída de esta experiencia. Él plantea que *"...tener una estrategia es una cosa, lograr que funcione es otra, y ser capaz de aprender de los errores es el máximo..."*<sup>8</sup>.

Todo este episodio, que se inicia en 1985 y culmina con los debates y exposiciones en el Concejo en 1992-1993 respecto del Plan elevado a aprobación en diciembre de 1991, dio lugar a un documento que la Secretaría de Planeamiento presentó ante el gabinete en mayo de 1994. Este documento denominado "El Proyecto Estratégico" proponía que, *"... en las actuales circunstancias históricas de la ciudad de Rosario, en que se articulan la voluntad y necesidad de transformar, ampliar y consolidar el rol productivo de la ciudad como centro urbano regional polifuncional, con un estado de deterioro de las formas de integración social y de la condición de vida de amplios sectores, con profundas transformaciones de la presencia, funcionalidad y gestión de los entes y empresas estatales que hasta el presente caracterizaron e hicieron dependiente la estructura de la ciudad, resulta importante exponer, junto a la política de promoción y consolidación de las actividades y potencialidades industriales y comerciales, una programación consistente en desarrollar la ciudad para asumir el desafío de un nuevo rol territorial como centro urbano estratégico de intercambio y servicios especiales, información, turismo, cultura,*

---

<sup>8</sup> Javier Hernández Morales, Jefe de Servicio de Normativa Técnica y Estudios de la Comunidad de Madrid.

*tecnología, etc.. , a la nueva escala que la descentralización nacional y la integración macro-regional Mercosur representa, recuperando así la iniciativa, capacidad y autonomía de gestión de las transformaciones de la estructura urbana y su futuro histórico...”.*

A este punto habíamos prácticamente llegado a los límites de los espacios políticos y técnicos respecto de la gestión urbana, y comenzaban a hacerse evidentes -estamos hablando de 1994- los procesos de transformación del Estado, de la economía de la globalización, y la caracterización de las demandas sociales en el área de Rosario se perfilaban ya en todo su dramatismo. Habíamos encontrado las limitaciones propias de una estructura político-administrativa y de un modo de accionar técnico, y por eso proponíamos recuperar la iniciativa, la capacidad y la autonomía de gestión de las transformaciones de la estructura urbana y de su futuro histórico. Por eso, se hacía prioritario dotar a este proyecto de un marco programático logrado por medio de un acuerdo social convenido y suscripto por las entidades representativas de la comunidad en su conjunto.

Este Proyecto Estratégico acordado debía constituir *el cuadro de referencia estable de las acciones de los distintos protagonistas públicos y privados, y explicitar los cursos de actuación sobre aquellos temas fundamentales que las partes decidieran como tales.* Esta programática establecería no sólo las demandas sino también los compromisos hacia el sector público, los compromisos de acción del sector privado, así como los plazos y los modos de verificación de los acuerdos suscritos, ya que todo programa de este tipo supera los términos de una administración.

Esta visión que ya estaba instalada en las distintas áreas es la que desencadenó una serie de pasos:

□ El 20 de marzo de 1995 se celebró el Convenio entre la Municipalidad de Rosario y la Fundación del Banco Municipal para el montaje del Plan Estratégico o PER.

□ En julio de 1995 se solicitó la incorporación al CIDEU, que es el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico y Urbano, que fue aceptada en agosto de 1995.

□ En diciembre de 1995 se editó un pre diagnóstico producto de una serie de instancias de consultas a operadores de los distintos sectores de actuación de la transformación urbana, que fue retomado a principios de 1996 en un documento que se tituló Diagnóstico Preliminar.

## **Conclusión.**

Para finalizar, quisiera remarcar una serie de consideraciones, no de recomendaciones sino de aprendizajes, respecto de la continuidad desde aquella incipiente conciencia que en el año 1985 tiene la Secretaría de Planeamiento de que la planificación a largo plazo no es conducente de una gestión urbana democrática efectiva, al año 1995 en que se iniciaba la construcción del PER. La experiencia acumulada en esos diez años, la propia evolución del escenario territorial y metropolitano, la acelerada inserción en los mercados globales y el lanzamiento de la mirada colectiva respecto al presente y al futuro, indica que si uno sigue los documentos de opinión periodísticos o literarios respecto a estos últimos diez años, es posible deducir que hay una especie de *nuevo enfoque respecto a la conciencia de la dimensión de lo urbano, de la relación entre presente y futuro de la ciudad, de las competencias de las administraciones locales y de la condición pública del accionar del sector privado.* Esa dicotomía entre el territorio de lo público como correspondiente a la administración, y el territorio de lo privado como su

antagonista, es superada al asignarle al accionar del privado un complementario valor público.

En el escenario de 1995, en el que los acelerados procesos de desarrollo son acompañados por también acelerados síntomas de desequilibrio social y malestar urbano, la misión del gobierno local es actuar como mediador, como puente entre las distancias que se ensanchan cada vez más.

Si la ciudad no es el objeto que sintetiza el mundo de los problemas y el de las soluciones, y pretende emerger como un actor social y económico, su transformación debe ser enfocada desde un punto de vista superador - y de allí la posible similitud con la planificación estratégica en la actividad empresarial: la actividad empresarial tradicional está vinculada al producto: la meta de la empresa es producir más a menor costo. En el mundo de los negocios modernos, en donde el capital mide sus réditos en términos globales y no en términos sectoriales, la misión de una empresa es vender más. Entonces, *la preocupación de la planificación empresarial ha sido desplazada de los Departamentos de Ingeniería del Producto a los de Ingeniería del Mercado*, que es donde se libra la batalla de la inserción del producto. Ya no es suficiente que el producto sea abundante y barato para que el mercado lo compre.

Con la visión de las ciudades pasa algo semejante:

□ la gestión urbana tradicional, la planificación a largo plazo, tiende a prefigurar un objeto de calidad, es decir, una ciudad sin conflictos.

□ La gestión urbana contemporánea, en cambio, ve la ciudad como un territorio que está atravesado o desgajado, que ya no coincide con las unidades de administración local, que está globalizado. Entiende que las ciudades, para construir un futuro sostenible, deben ser verdaderos actores sociales y económicos dentro de este escenario.

Pasamos entonces del producto al mercado, *de la isla al territorio* como escenario de la gestión urbana.

*¿Qué requiere entonces la ciudad para poder emerger, para poder desempeñar este rol protagónico, actoral, en los mercados del territorio y de las ciudades?.* Por una parte, no toda mirada estratégica requiere de una formalización en Plan: *el pensamiento estratégico es una concepción, los Planes son instrumentos de la concepción.* Se pueden denominar Planes Reguladores y ser verdaderos planes estratégicos, por ejemplo, en tanto que compartan el concepto de la actuación y la gestión como el objeto del plan y no la mera acumulación de resultados. Evidentemente, entonces, *una concepción estratégica produce planes de naturaleza estratégica*, pero los planes de metodología estratégica si no están impulsados por una voluntad y una capacidad de gestión estratégica son, como dice otro gestor urbano español, *“el libro más caro de la biblioteca del intendente o del alcalde”*<sup>9</sup>, porque si el plan no lleva implícito un compromiso de acción se convierte en un mero documento editorial.

Volviendo a la pregunta formulada, *si las ciudades pretenden emerger como verdaderos actores, tendrán que lograr consolidar grandes proyectos, con activa participación de los sectores públicos y de los sectores privados, que a su vez conciten un amplio grado de consenso social.* La capacidad de realización es un rasgo de la ciudad actora, en su presente y en su futuro, capacidad que va vinculada a la magnitud de los emprendimientos, a sus resultados de transformación y al consenso social que los avala.

---

<sup>9</sup> José María Ezquiaga, Director General de Planificación y Concertación de la Conserjería de Política territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid.

*En este emerger de las ciudades como actores socio-culturales, el liderazgo no sólo debe corresponder al sector público. No es misión exclusiva del mismo construir esta emergencia, sino que su deber, en todo caso, pasa por lograr articularse con los protagonismos del resto de los actores que hacen a la transformación urbana. La eficacia del Plan, entonces, dependerá de que movilice a los actores urbanos para concretar actuaciones y medidas en lo inmediato. El éxito del Plan comienza en lo inmediato, no es postergable, y está en esa capacidad de movilizar actuaciones. Por eso no es tan importante el método: la gravitación de la calidad del Plan está en los logros; no es una cuestión de metodología sino de acción y de gestión.*

*La eficacia del Plan dependerá de si logra cambiar la ciudad, la imagen que tiene de sí misma y la imagen con que se proyecta al exterior. Una ciudad que no cree en sí misma, una ciudad derrotada, no es un actor válido en este mercado de ofertas y de disputas territoriales, y la posibilidad de que una ciudad se inserte en nuevos espacios económicos está directamente vinculada a la imagen que la ciudad tenga de sí misma, que es la que logra crearse de confianza y de eficiencia, con la cual salir a ocupar espacios económicos.*

*La eficacia del Plan dependerá también de la capacidad de cuestionar el gobierno local, no a la municipalidad de turno sino a la estructura del gobierno local. Cuando decíamos que en 1994 alcanzábamos los límites de las estructuras administrativas, políticas y técnicas, esto se relacionaba con el hecho de que para una situación nueva las instituciones pretéritas no sirven. Entonces, una de las necesidades para lograr éxito en este nuevo *modus operandi* tiene que ver con la posibilidad de realizar un profundo cuestionamiento de las estructuras del gobierno local, especialmente en lo que hace a sus competencias, a su organización y a su efectividad. No es suficiente una eficientización del gobierno, no es necesario más de lo mismo, sea más presupuesto o más racionalización administrativa, ni reivindicaciones principistas de autonomía o de competencias, sino que se requiere *transformar la estructura del poder*: esto significa *cambiar el rol de la administración y cambiar el rol del accionar privado hacia una forma del gobierno local promotor más que administrador, capaz de promover la ciudad hacia el exterior*, de presentar una imagen positiva y una calidad infraestructural competitiva. Se trata de un gobierno local con capacidades y competencias para intervenir en operaciones de riesgo, para vincular a otros actores públicos o privados. Tiene que ser además una administración local creíble, confiable, y eso se logra a través de la evidencia de las obras y servicios que es capaz de ofrecer a sus ciudadanos, en lo que hace a la demanda interna que es capaz de atender.*

Otro tema fundamental, que tiene que ver con la *necesidad de reestructurar las cuotas de poder en una nueva fórmula*, es la visión metropolitana, asociada al hecho de que ya las ciudades no son más islas en donde el territorio de problemas y el de las soluciones son coincidentes. Hoy estamos en un territorio atravesado por procesos de mayor globalidad, por lo cual la visión metropolitana y territorial de la estructura de poder a crear, es fundamental para su eficiencia.

Para esto, los *referentes de conducción del Plan tienen que tener liderazgos personalizados, representativos de reales factores de poder en la construcción del territorio y la ciudad*. Si uno lee la conformación del Comité Ejecutivo del "Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000", éste está compuesto por el Ayuntamiento de Barcelona como representación de los ciudadanos, la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Barcelona, el Círculo de Economía, el sindicato Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, la Feria de Barcelona, Fomento de Trabajo Nacional, el Puerto Autónomo de Barcelona, la Unión General de Trabajadores y la

Universidad de Barcelona. Esta radiografía del Comité, de la personalización de los liderazgos, es representativa del acuerdo político que está en la base del Plan.

*La superación de los conflictos o de las trabas implícitos en el desdoblamiento de poderes que tienen nuestras administraciones locales en ejecutivos y legislativos es necesaria, en tanto que conforma una estructura de poder distinta, con un objeto de efectividad distinta; esta paridad de poderes en natural conflicto es una de las limitaciones estratégicas que tiene el operar al que nos referimos.*

Otra cuestión esencial es la de la *necesidad de continuidad gerencial de la gestión urbana*, puesto que respecto del gerenciamiento los procesos de transformación se suceden con independencia de los tiempos y las circunstancias políticas de los cambios de administración. Es muy importante también *la calidad gerencial de la gestión urbana*, en el sentido de eficiencia y logro de resultados, enraizada en un nuevo modo de administrar, y una necesaria pérdida de localismo, o una relativización del mismo, por parte de la administración local, que en cambio debe mostrar una capacidad de internacionalización, de operar los procesos en su real dimensión y no solamente en las manifestaciones locales.

*Estas nuevas competencias del gobierno local se deberían manifestar muy visiblemente en el campo económico, en tanto la adquisición de competencias para promover empresas competitivas.*

No alcanza, en síntesis, con autotitularse estratégico, sino que a una verdadera visión estratégica hay que ejercerla. Ejemplos de esto son las discusiones en torno a concentrar la apuesta, primero en torno a la localización del puente Rosario-Victoria, -la visión regional o local-, y segundo a su concreción, cuando en realidad la apuesta estratégica pasa no sólo por hacer realidad la obra, sino por lograr "poner" desde el ámbito local y regional los camiones que circulen sobre el puente, que son los que van a generar la radicación de una actividad en la zona. Es habitual percibir que se opera, aún en un escenario más moderno, desde el discurso con un cierto apego a la idea de que la gestión urbana se hace por acumulación de proyectos y no por resultados. Hoy, a pocos años de que el puente funcione y de que una nueva red regional de tránsito sea puesta en vigencia, *es estratégico en la zona preocuparse y esforzarse por lograr la consolidación de un sector de servicios que explote la infraestructura.*

*El otro campo en donde este accionar estratégico debe manifestarse es en del tradicional planeamiento urbanístico, en la capacidad de priorizar las capacidades y habilidades para concertar con los verdaderos actores públicos y privados de la inversión.*

*En el campo socio-cultural, es necesario lograr una nueva funcionalidad de la red de instituciones de prestación social, de cultura, de educación.* Veamos el caso de la universidad como reservorio de opinión, como formación de dirigencia, como ámbito natural de debate, análisis y confrontación, si estudiamos el cuadro de carreras, los currículos de estudios, vamos a ver que tiene poca sintonía con las apuestas estratégicas que la ciudad y su región en este momento pueden estar formulando.

*En el campo de los servicios, de las infraestructuras, de las comunicaciones, en lo cual la eficiencia de una ciudad queda asegurada, todavía seguimos pensando que los servicios públicos son servicios estatales cuando la mayoría de ellos son en este momento empresas legítimamente interesadas en promover su actividad empresarial y, al mismo tiempo potenciales legítimos socios en cualquier proyecto de desarrollo urbano.*

*Por último, en el campo de la seguridad, en tanto es reaseguro de la calidad de vida y de la posibilidad de continuidad de los procesos y de las actividades urbanas, que sería la más alejada de la ortodoxia de la gestión urbana, pero que es hoy una variable calificatoria o descalificatoria de las ciudades en su puja por el mercado de capitales, de personas y de bienes.*

Mi intención era presentar el escenario en el cual la actual administración toma el Plan Estratégico y transmitir que la aproximación al mismo es una consecuencia natural de toda esta nueva mirada sobre la gestión urbana iniciada a partir del restablecimiento de la democracia. Estos argumentos son, a mi juicio, cuestiones fundamentales, escollos de necesaria superación si queremos que la planificación estratégica salga de su sede institucional y se convierta en un accionar continuo y generalizado.

# **Planificación y estrategia: el caso del PER**

**Roberto Miguel Lifschitz**

Secretario Gral de la Municipalidad de Rosario  
Responsable Oficina de Coordinación P.E.R.

Si hiciésemos un desarrollo histórico de la planificación en la ciudad de Rosario, podemos reconocer que ha habido una evolución. Cada paso que se ha venido dando, incluso desde distintas administraciones, se ha sustentado o basado en experiencias anteriores y este desarrollo tiene que ver o más aún, se da en paralelo con un proceso de consolidación democrática que se desarrolla en nuestro país y con otro de crecimiento del rol de las ciudades y de su protagonismo en el mundo y en América Latina.

En ese sentido centraré mi exposición desde el lanzamiento del Plan Estratégico en octubre de 1996 pero que, como bien se señaló en la ponencia anterior, se basó en algunos pasos dados en los últimos meses del año 1995.

La experiencia que estamos llevando a cabo, como tal, tiene la riqueza de las cosas que se están haciendo. Es decir, no es una idea ni un proyecto, sino que es un proceso en desarrollo. Al mismo tiempo, tiene lógicamente como todo proceso en marcha, una serie de falencias y de limitaciones.

La planificación estratégica es una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad. Moderna en el sentido de que en las últimas décadas se ha comenzado a aplicar en las ciudades.

Desde luego que la planificación y la estrategia son herramientas muy antiguas en organizaciones privadas, militares y en las propias instituciones. Sin embargo, la aplicación de la planificación estratégica a las ciudades y al pensamiento urbano es de reciente data. Surge, fundamentalmente tomado de las grandes corporaciones y empresas multinacionales que ya por la década del 70, frente a mercados y a situaciones cambiantes que se modificaban a gran velocidad y con la necesidad imperiosa de involucrar al conjunto de estas empresas con todas sus áreas y departamentos - muchas veces diseminados en distintos lugares del planeta.

No sólo en la planificación sino también en la implementación de esos planes, comienzan a desarrollarse estas metodologías que toman muchas ciudades, en Europa primero y en América Latina después. Barcelona y Bilbao, como los más conocidos y exitosos, por lo menos para nosotros y otros casos interesantes en América Latina, como Río de Janeiro, por ejemplo.

## **Conceptos generales**

Un Plan Estratégico se diferencia de las planificaciones tradicionales en varios puntos. En primer lugar, porque intenta no ser un plan municipal ni remplazar a los tradicionales planes municipales. Pretende ser un plan de la ciudad, entendiendo que a ésta, la construyen un conjunto de actores dónde el Municipio es, quizás el más importante y protagónico, pero no el único. En esa construcción también intervienen la actividad privada, las instituciones, la Universidad.

Por tanto, es necesario pensar en un plan del conjunto de la ciudad, como globalidad. Es por ello que, el Plan Estratégico aspira a no ser un plan municipal diferenciándose también de los tradicionales, como los planes reguladores o el plan director y buscando una visión más integradora de la ciudad, no solamente de los aspectos urbanísticos o la realidad física de la ciudad.

Es un pacto entre los agentes económicos, sociales y el sector público de una ciudad. Un contrato en el cual ambos sectores, el público y el privado, se comprometen a llevar adelante determinadas acciones y a impulsar determinados objetivos.

Un proceso de planificación orientado a la acción pues la experiencia de planes urbanos anteriores en diferentes ciudades muestra la necesidad de formular planes flexibles y orientados a la acción. Es decir, que el plan en sí mismo no sea lo más importante, sino los resultados y acciones que de él se derivan.

Cuando decidimos asumir la planificación estratégica como una de las herramientas fundamentales de nuestra gestión municipal, lo hicimos en principio, porque creemos que la ciudad es el espacio de innovación democrática.

Ese escenario privilegiado dónde se establecen las relaciones más directas entre la ciudadanía, la sociedad civil, las empresas y el estado, es el ámbito más apropiado para profundizar la democracia, ensayar nuevas formas de participación y de relación entre el estado y la sociedad civil y veíamos en la planificación estratégica, una herramienta apta para lograr ese objetivo.

También nos parecía interesante, porque de alguna manera partía de manera diferente a como lo hacían las planificaciones tradicionales. En lugar de ubicarse en el pasado, en un estudio exhaustivo de las tendencias y de la evolución de la ciudad en los años anteriores para proyectarlos hacia el futuro; la planificación estratégica intentaba posicionarse desde un futuro, en el escenario que deseábamos, queríamos y pensábamos para la ciudad. Sólo entonces y desde allí; llegar al presente con líneas estratégicas, acciones y proyectos que nos pudieran conducir hacia ese escenario que de alguna manera estábamos imaginando.

Se nos presentaba además, como una herramienta útil para potenciar esfuerzos y optimizar recursos. El Municipio, la Provincia, la actividad privada, la Universidad y las instituciones tienen programas, proyectos, inversión de recursos materiales e intelectuales de manera permanente en la ciudad.

Lograr que estos recursos, que ya se están disponiendo y aplicando, puedan concertarse, ponerse en sintonía y aplicarse en objetivos comunes, permite una potenciación importante de los resultados además de ubicarnos en inmejorables condiciones para obtener otros nuevos recursos, tanto del sector público como del privado.

Por otro lado, en una ciudad como la nuestra que encierra dos en una. Con sectores que revisten carencias significativas de servicios elementales y un cinturón de asentamientos irregulares cuantitativamente importante, entre el 15 y el 20% de la población, hacían necesaria la necesidad de pensar en una única e integrada y no en dos. Por ello, que el Plan facilitara la integración de la ciudad, era fundamental.

Por otra parte, también veíamos al Plan Estratégico como una herramienta fundamental en la promoción y el desarrollo de la cooperación pública y privada. Estrategia común en las ciudades más desarrolladas, fundamentalmente en Europa y en Estados Unidos, pero poco llevada a cabo en nuestro país fundamentalmente por una

gran desconfianza del sector privado respecto del sector público y porque éste normalmente ha tenido una gran soberbia en cuanto a pensar que la planificación era un resorte exclusivo de la administración.

En ese sentido, el Plan Estratégico ofrece un ámbito, un espacio de concertación y de planificación donde pueden intervenir tanto la administración o los sectores del poder público local-regional como la actividad privada. De este modo, puede contribuir al desarrollo y a la profundización de la cooperación entre sector público y el sector privado.

También aparecía como un factor fundamental para articular el desarrollo económico, físico y social. Es decir, para pensar en un proyecto de ciudad donde la necesidad de incentivar la actividad productiva y de atraer inversiones no entrara en conflicto con la necesidad de atender los problemas sociales, de resolver el problema de los asentamientos irregulares y con producir un desarrollo en cuanto a obras e infraestructuras de la ciudad en forma armónica.

Finalmente, para articular una cierta cuota de utopía y otra de realismo. Poder combinar en una dosis adecuada un proyecto ambicioso, un programa de largo plazo con una adecuada dosis de realismo que nos haga pensar en medidas factibles.

Decimos que el Plan Estratégico debe conmover y convencer. Tener una estructura racional y perfectamente factible de realización pero también entusiasmar a los actores públicos, privados y a los ciudadanos en general respecto de sus objetivos.

Los fines de la planificación estratégica urbana consisten en definir un conjunto de objetivos, de líneas estratégicas, de programas que sean factibles de realizar en un plazo razonable y que apunten por un lado, a aumentar la capacidad de competitividad de la ciudad y de la región y por otro lado, a mejorar la calidad de vida de la población.

Apunta, por otra parte, a estimular la convergencia de las estrategias de agentes públicos y privados para alinear sus recursos detrás de un mismo objetivo.

### **Condiciones que se consideran importantes para el éxito de un Plan Estratégico.**

El compromiso de las instituciones integrantes de participar activa y protagónicamente. Esto es fundamental pues si no hay convicción ni compromiso de las instituciones de la sociedad civil y de organizaciones empresarias acerca de la necesidad de juntarse con los sectores públicos para producir una transformación y un cambio en la ciudad no hay plan estratégico posible. Podremos formular un buen documento con una serie de objetivos y de acciones pero éste no tendrá ninguna posibilidad de producir transformaciones importantes en la ciudad.

La máxima participación de la ciudadanía y lo más extensa que ésta sea posible. La característica más importante de un plan estratégico no está ni en la palabra plan ni en estratégico sino en la participación de ciudadanos y de instituciones que se produzca durante la formulación e implementación. Si no se involucra al conjunto de instituciones de la ciudad, el plan no va a cumplir el objetivo que estamos esperando.

La necesidad de hacer un análisis realista del entorno y de situación de la ciudad. Un buen diagnóstico es indispensable para luego poder establecer con claridad el objetivo y las líneas estratégicas.

El planteo realista a la hora de hacer las propuestas y de revisar los proyectos pues todos ellos deben ser necesariamente factibles, su financiación prevista y los responsables de llevarlo adelante, también lo estén. Es decir, no se trata de establecer objetivos y grandes líneas de trabajo, sino de establecer proyectos concretos y factibles.

La necesidad de concentrar las energías y de darle continuidad a los proyectos, porque muchos de ellos llevan normalmente 4 ó 5 años. Por tanto, involucra por lo menos a dos gestiones municipales y a otras tantas de cualquier institución que participan en el plan. Se hace imperioso, entonces, garantizarle una continuidad en el tiempo para lograr los objetivos.

### **Los riesgos que conlleva una planificación estratégica.**

Establecer objetivos demasiado ambiciosos y por lo mismo, poco realizables y creíbles. Por ello, es fundamental que sean sí lo suficientemente ambiciosos pero a la vez, creíbles para el conjunto de la sociedad y por lo menos a priori, realizables.

Una escasa participación de las instituciones es lo que puede convertir un buen plan en un mero documento o que transforme profundamente la realidad; por ello, el mayor o menor grado de involucramiento y de compromiso que asuman el conjunto de las instituciones y de los agentes económicos serán decisivos.

La limitada promoción de un plan ya que si no logra asentarse en la opinión pública de la ciudad o en el conjunto de las instituciones no podrá convertirse realmente en el pensamiento colectivo de la ciudad ni en herramienta de su cambio.

La politización del plan en ciudades donde hay poca práctica de co-gobierno de distintas fuerzas políticas hace difícil generar y mantener espacios al margen de las luchas partidarias que se da en el conjunto de la sociedad.

### **Los actores fundamentales e importantes de un proceso de planificación estratégica.**

Los líderes políticos: es necesario un liderazgo político fuerte para que un proceso de planificación estratégica alcance resultados importantes. Los casos que conocemos - Barcelona, Bilbao, Montevideo- se basan en ellos, ya sean los gobiernos locales, el sector empresario o en otras instituciones.

Las empresas: su compromiso e involucramiento juegan también un rol importante en la formulación e implementación del plan, especialmente en el caso de las grandes empresas. Nosotros tenemos como ejemplo a la General Motors o a empresas de servicios privatizadas como Telecom, Litoral Gas o Aguas Provinciales, cuya acción o inacción tendrán mucho que ver con el presente y futuro de la ciudad. Es decir, lo que hagan o dejen de hacer estas empresas incidirá en forma significativa con lo que pase con nuestra ciudad.

Finalmente, pero no menos importante, la participación lo más amplia posible de los ciudadanos.

## **¿ Quiénes son los beneficiarios?**

Son los propios ciudadanos y también la Administración Municipal como una de las destinatarias y beneficiarias fundamentales de un plan estratégico dado que el mismo puede servirle para orientar o reorientar sus propios programas de acción.

Una gestión municipal debe tener sus propios planes y proyectos. No necesariamente estar esperando que el plan estratégico le indique qué debe hacer, pero sí que los aportes que el mismo haga puedan contribuir a orientar o incluso, a cambiar de sentido algunas de sus políticas así como para encontrar nuevos proyectos y propuestas que no estaban incorporadas en su proyecto de gobierno.

Y, finalmente, para las empresas como agentes económicos de la ciudad. La existencia de un plan estratégico les da una orientación positiva para poder invertir y decidir sus propias estrategias en el marco de una ciudad que tiene un sentido de desarrollo.

## **¿ Qué beneficios implica para la ciudad?**

El logro de objetivos comunes, una mejor asignación de recursos, la superación de algunos costos de improvisación y de descoordinación, no sólo entre el sector público y el sector privado, sino muchas veces entre el propio sector público.

La provisión a la ciudad de elementos de competitividad que le den posibilidad de jugar un rol protagónico en la región y en el mundo.

## **La constitución del PER**

En el Plan Estratégico Rosario, después de estudiar un conjunto de experiencias de distintos lugares del mundo adoptamos una forma de organización similar a las que conocimos y que se basa en la existencia de una Junta Promotora (en otros planes, Comité Ejecutivo o Junta Ejecutiva), un Consejo General (organismo de mayor amplitud), una Asamblea de la Ciudad (de carácter más simbólico que real), Comisiones Temáticas (instancia de participación del Consejo General), la Oficina Técnica (encargada de tareas de apoyo, infraestructura, elaboración de documentos, convocatoria de reuniones y que es por ahora, una pequeña oficina de técnicos municipales) y un Área de Coordinación (que en realidad no existe como tal y de alguna una forma está representada por la secretaría a mi cargo al vincular la Oficina Técnica con la parte institucional del plan).

La Junta Promotora tiene alrededor de 25 miembros. Se lanzó el 10 de octubre del año pasado e intenta ser representativa de las instituciones más importantes en el desarrollo de la ciudad. Se integró con el intendente municipal en representación del Ejecutivo Municipal y de los ciudadanos más la Vicegobernación de la Provincia de Santa Fe por la presencia muy fuerte que tiene la provincia, al ser Rosario un municipio sin autonomía y porque la propia figura del vicegobernador está muy vinculada a distintos procesos e instancias de planificación en la ciudad.

El Concejo Municipal fuertemente presente en la decisión y formulación de las políticas urbanas con cuatro representantes surgidos de una ardua negociación.

La Universidad Nacional de Rosario y el Arzobispado; éste no sólo como institución religiosa sino por la acción social que desarrolla con relación a los sectores más postergados de nuestra población.

Un conjunto de siete u ocho organizaciones empresarias dada la gran fragmentación que existe en la representación de este sector.

Los tres grandes medios de comunicación por el papel que podían jugar tanto a favor o en contra del Plan al tener este que instalarse en la opinión pública.

Nos resultó difícil encontrar representaciones únicas y así hay cuatro organizaciones sindicales que intentan representar al mapa político y a la forma en que está dividido el sector.

Dos organismos provinciales donde la ciudad tiene participación y que tienen mucho que ver con el presente y futuro de la ciudad como son el Puerto y Aeropuerto.

El Consejo General reúne un número aún más amplio de instituciones y propende a un mayor grado de participación. Está integrado por todas las organizaciones que forman la Junta Promotora y por otro conjunto de instituciones representativas de distintas facetas de la actividad ciudadana.

Incorporamos además del intendente a los diversos secretarios del Departamento Ejecutivo Municipal y junto al Rectorado de la UNR a todas las facultades y a otras Universidades privadas.

Lo mismo sucede en el caso de organizaciones empresarias, de trabajadores y medios de comunicación social y también con algunos organismos del Gobierno Provincial que tiene mucho que ver con la ciudad, como la Delegación del Ministerio de Educación de la Provincia y la Unidad Regional II de Policía.

Se suman también las organizaciones de profesionales universitarios, las asociaciones vecinales, fundaciones, organizaciones culturales, de la juventud, el Consejo Ambiental, organizaciones de mujeres, deportivas, de jubilados, Federación de Cooperadoras, instituciones de discapacitados, sociales, de servicios, empresas privadas y entidades bancarias.

De este modo, refleja un amplio grado de representatividad en cuanto a la diversidad y cantidad de instituciones que reúne.

La Asamblea de la Ciudad pensada de manera de incluir a todos los integrantes del Consejo General más algunos agregados pues hay muchas personalidades académicas, políticas, deportivas y culturales de la ciudad que no están representadas en instituciones pero que son representativas de los distintos segmentos de la vida ciudadana.

## **Las etapas.**

La Etapa de Diagnóstico comenzó en el año 1995 con las primeras tareas que realiza la Fundación del Banco Municipal y que concluyen en un pre-diagnóstico hacia diciembre del mismo año. Luego éste es retrabajado a través de consultas a instituciones, profesionales universitarios y técnicos de la Municipalidad para devenir luego en el Diagnóstico Preliminar o última versión del Pre-diagnóstico aún pendiente de aprobación final. A partir de la constitución de la Junta Promotora ingresamos en la Etapa de Formulación que es la más rica, productiva y la que estamos transitando actualmente. Y finalmente, la tercer etapa que es la de Ejecución e Implementación cuya iniciación está prevista para el año próximo.

La etapa de Diagnóstico está prácticamente concluida y ha sido trabajada sobre la base de una metodología que son las matrices DAFO: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. La ciudad actual con sus puntos débiles y fuertes más la visión del escenario futuro con aquellas cuestiones que pueden constituirse en amenazas o en oportunidades. En este modo de analizar la realidad, se ha elaborado una meta DAFO general que sintetiza las cuestiones más importantes mirando a la ciudad en forma integral y luego se ha desagregado en tres ejes: desarrollo económico, desarrollo social y transformación física.

Con respecto a la Dafo General, en las debilidades señalamos cuestiones de la realidad actual de la ciudad que podemos advertir como negativas: el desempleo, la caída de la demanda laboral, la falta de financiamiento para el desarrollo productivo local y una carencia en inversiones para la región.

Por otro lado, una cuestión que surge es la falta de vinculación del tema educativo con el sistema productivo y las demandas laborales de la región. Una ciudad que se plantea como una ciudad portuaria, centro de transporte y de comercio internacional; no tiene prácticamente ninguna terminalidad en grado o postgrado en esas temáticas. También aparece el problema medioambiental, la escasa coordinación de los organismos públicos, entre Nación-Provincia-Municipio y una escasa cooperación entre las ciudades de la región y del área metropolitana.

Respecto a las fortalezas, la posición estratégica, geográfica y geopolítica de Rosario con relación al Mercosur; su ubicación como centro de transportes y de servicios especializados, la capacidad empresaria local y la mano de obra calificada.

En el escenario de futuro, aquellas cuestiones que aparecen como situaciones preocupantes o como amenazas para la ciudad y la región como el incremento de cierres de establecimientos industriales y comerciales, la pérdida de inversiones, las fallas o ausencia del marketing local, el incremento de la marginalidad social, la desaparición de la banca pública, los servicios públicos fundamentalmente la energía eléctrica y las falencias que la falta de inversión en la materia provoca en esta región. La saturación de la capacidad de prestación de salud, la falta de financiamiento y progresiva desjerarquización de la educación pública, la profundización de la brecha entre el sector productivo y educativo, la falta de estímulos a la investigación y al desarrollo tecnológico, la degradación creciente del medio ambiente, la contaminación, la falta de una adecuada reforma del estado y de políticas públicas adecuadas a la demanda de los ciudadanos.

Surge también insistentemente, el tema de la autonomía municipal como una de las amenazas más importantes sobre la ciudad pues si no se la sanciona en el marco de una reforma de la Constitución Provincial, Rosario va a quedar en desventaja con las mayorías de las ciudades del país y del Mercosur en cuanto a su capacidad de gestión.

Finalmente, las oportunidades. Por un lado, el afianzamiento del Mercosur, la próxima concreción de proyectos importantes de infraestructura, la condición de Rosario como centro de transportes y de cargas, la disponibilidad de infraestructuras de servicios y la especialización como centro de los mismos. Es decir, la posibilidad de que Rosario sea un centro de prestación fundamentalmente de servicios especializados a las empresas. Una reforma de la gestión municipal con mayor participación ciudadana, un estado más descentralizado, proyectos socialmente atractivos, un sistema urbano de la costa, el turismo y grandes parques urbanos regionales.

Esta visión de la ciudad no nos agrega casi ninguna cuestión que no hayamos pensado antes pero tiene un grado de síntesis y de representatividad importante pues en

su elaboración han participado no menos de seiscientas personas en diferentes momentos e instancias, desde las primeras tareas que se hicieron en julio y agosto de 1995.

## **Los Ejes Temáticos**

Con el diagnóstico sobre la mesa, nos planteamos entrar concretamente en la Formulación del Plan. La idea inicial fue trabajar sobre cuatro ejes temáticos y reunir en torno a ellos, a las instituciones agrupadas en Comisiones Temáticas. Los ejes más tradicionales de análisis de la ciudad son los tres que se corresponden con aquellos mediante los cuáles se trabajó el diagnóstico: el Económico, el Socio-Institucional y el Físico-Ambiental.

Se incorpora un cuarto eje, el de Centralidad Regional y Proyección Internacional que surge de percibir en las diferentes reuniones, talleres y aportes de las instituciones, la preocupación por el rol que la ciudad debía jugar en la región y en el área metropolitana así como en su proyección hacia el mundo y especialmente al Mercosur.

Los contenidos temáticos de cada uno de los ejes son en el eje económico productivo, las ventajas comparativas relativas a la posición geográfica de la ciudad, la reconversión productiva, transformación y aprovechamiento de la estructura empresarial existente en la ciudad así como la forma que adoptará para adecuarse a los requerimientos y a los nuevos cambios que nos plantean hoy los mercados nacionales e internacionales. Las nuevas actividades de futuro que se pueden desarrollar y encontrar en la ciudad, un campo propicio de desarrollo, formas de valor agregado, actividades logísticas, tecnología de punta, producciones que tienen que ver con el diseño de ropa e industrial, demandas de empleo y formación de los recursos humanos.

En el eje Socio-Institucional, nos planteamos abordar la relación entre sociedad civil y estado, la articulación social y demográfica, los problemas con las políticas sociales, de salud y de promoción social ya sean municipales, provinciales o nacionales y aquellas otras cuestiones que tienen que ver con la calidad de vida, las oportunidades de desarrollo individual-colectivo, la cultura, la educación y la seguridad.

En el eje físico, incorporamos como elemento nuevo, la visión ambiental de la ciudad. Sin dudas que es en este ámbito, dónde tradicionalmente hay más proyectos pensados, discutidos y elaborados ya sea por el Municipio, el Concejo o la ciudad. Proponemos aquí como contenidos temáticos a las cuestiones normativas respecto a la configuración de la ciudad con las nuevas infraestructuras productivas, las demandas de soporte físico y la sustentabilidad ambiental de la ciudad misma.

Finalmente en el cuarto eje, los factores de centralidad y proyección regional e internacional; la capacidad de atracción que tenga la ciudad como núcleo de producción de bienes y servicios, como espacio de oportunidades de negocios, como centro cultural, turístico y sus estrategias de posicionamiento internacional.

Con el diagnóstico y los ejes temáticos definidos abordamos la tarea de comenzar a formular el plan.

La formulación de un objetivo general en un párrafo sintético que exprese correcta y de la forma más comunicable posible aquel escenario deseado para los próximos cinco o diez años de Rosario en el cual podamos obtener el mayor consenso.

A partir del mismo, un conjunto de cinco líneas estratégicas como una expresión genérica y amplia de deseo, que son los grandes caminos para lograr ese objetivo general. De cada una de ellas, se desprende un conjunto de acciones estratégicas que representa la transformación desde aquellas intenciones a la decisión de realizar concretas y determinadas acciones. Finalmente, de cada acción se desprende un conjunto de programas y de cada uno de estos, una serie de proyectos.

Hemos dividido la discusión del plan en dos etapas: en la primera de ellas, queremos abordar el objetivo general, las líneas y las acciones estratégicas y en la segunda, comenzar a discutir los programas y proyectos.

Como parte de aquella primer etapa, convocamos a la reunión inicial de comisiones temáticas durante el mes de julio de 1996 para replantear el diagnóstico y lograr su aprobación final. En las próximas reuniones, a desarrollar durante los meses de agosto y septiembre, avanzaremos en la discusión del objetivo, las acciones y las líneas estratégicas que previamente han sido consensuadas por la Junta Promotora en una sesión de trabajo.

El objetivo central: "Rosario, ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación que recupera el río y se constituye en lugar de encuentro en el Mercosur" fue redactado luego de diversas consultas, cambios y variantes que se realizaron.

En su síntesis final refleja algunas de las cuestiones que el conjunto de las instituciones planteaban como escenario futuro. Es decir, una ciudad que ofrezca oportunidades de vida, de progreso individual y colectivo, que se sustente en el trabajo y la creación, que recupere su relación con el río y que juegue un rol importante en el Mercosur.

Sobre la base de ese objetivo surgen cinco líneas estratégicas, denominadas Sueños y reforzando así, la idea de que el plan estratégico debe tener una dosis de utopía importante. Nuestra idea es que estos sueños se conviertan en líneas estratégicas a medida que éstas sean corporizadas con programas o proyectos que los hagan realidad.

Estos sueños que pueden convertirse en las líneas estratégicas, son inicialmente y de un modo tentativo: la Ciudad del Río, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de la Creación, la Ciudad del Encuentro.

Hemos preferido una definición más comunicable y más fácilmente vendible y creemos que todas ellas tienen que ver con el pasado de la ciudad. En ninguna, se propone un escenario que no tenga relación con lo que la ciudad fue o hizo.

La ciudad de Rosario fue una ciudad que creció a la vera del río en función de las actividades que devenían del mismo como la actividad portuaria. De inmigrantes que vinieron a través del río y donde éste, en los últimos treinta, cuarenta o cincuenta años, luego de la caída de la actividad portuaria comienza a ser un extraño para la ciudad. Separado de esta por toda una barrera de instalaciones portuarias y ferroviarias sólo reaparece en la última década con toda una tendencia, no sólo a recuperar el río como elemento turístico, de distracción y de esparcimiento sino también como actividad importante y fundamental para el desarrollo económico de la ciudad con la reconversión del antiguo y la aparición de nuevos puertos privados.

Lo mismo ocurre con la Ciudad de las Oportunidades. Rosario se ha caracterizado por ser una ciudad que ha primero atraído inmigración europea, luego la de nuestro propio país y finalmente, a la juventud que ha venido a estudiar durante muchos años y aún lo

sigue y seguirá haciendo. Como siempre ha ofrecido oportunidades para el desarrollo individual, el crecimiento, los emprendimientos y la actividad privada; la idea es reforzar esta condición con una serie de cuestiones hacia el futuro.

Desde luego, que también ha sido una Ciudad del Trabajo y de Creación. Por supuesto que algunas otras ciudades podrán decir lo mismo pero hay toda una tradición de producción intelectual, cultural y artística que no muchas podrán mostrar.

Una Ciudad de Encuentro, en el sentido de que Rosario tiene un pasado de encuentro en razas y colectividades. Hoy, recreando esa posibilidad, tiene también un rol potencial internacional y es por ello que nos planteamos también reforzar esta condición.

Para finalizar, dos son las cuestiones que más nos preocupan.

Por un lado, despegar la discusión del Plan Estratégico de las posibles confrontaciones electorales intentando terminar con la formulación- que en su primera etapa- abarcaría hasta las acciones estratégicas y avanzar con algunos proyectos y programas importantes de tal manera que 1998 sea el año de implementación del Plan Estratégico de Rosario.

Por otro lado, lograr el mayor protagonismo posible en la etapa de formulación del PER. Es cierto que hoy tenemos sentados a la mesa del PER, al conjunto de entidades y sectores políticos de la ciudad pero todavía falta bastante para obtener un compromiso activo y creo que esto define nuestra mayor responsabilidad de aquí en más: lograr que el Plan deje de verse como una mera iniciativa municipal y sea apropiado por el conjunto de las instituciones de la ciudad.

# **Estrategia de Desarrollo Regional. Consideraciones acerca del PER.**

**Lic. Andrés Mautone**

Director Fundación Instituto de Desarrollo Regional

## **INTRODUCCIÓN**

**"Piensen a escala global pero actúen a nivel local"**

**PERCY BARNEVIK**

La globalización de los intercambios económicos ha transformado a los actores locales en estrategias de las entidades que dirigen (empresas, ciudades, regiones, provincias); en esta inmensa competencia, cada uno se esfuerza en atraer inversiones, clientes, crear empleos, en síntesis, en arraigar en su territorio todo lo que pueda aumentar sus oportunidades de desarrollo.

Aparece así el concepto -según el término norteamericano- de "economías-territorio", donde se conjugan las nuevas actividades de los managers de empresa, concientes de que ésta sólo puede ser competitiva si su entorno (infraestructura, finanzas, universidad, etc.) es competitivo, y de los representantes, en adelante a cargo del desarrollo económico de su territorio, que saben que se los juzga sobre su capacidad de desarrollo.

Al respecto, Panayotis Soldatos escribe:

"En un mundo donde la sociedad nacional pierde progresivamente su cordón protector de fronteras, sobre todo en el plano socioeconómico, los grupos y las comunidades territoriales, regionales o locales se ven forzadas a reaccionar en un contexto de interdependencia que se traduce en términos de vulnerabilidades y oportunidades" (1).

Lentamente, los diferentes actores políticos, empresariales y sociales de un mismo territorio, se ven forzados asentarse a la mesa para concebir y promover juntos estrategias de desarrollo, intentando superar diferencias tradicionales.

"En este período histórico -dice Jordi Borja-, que hace que las demandas de la sociedad se hagan más fuertes y sobre todo las sociedades más complejas, se requiere necesariamente la concertación entre las administraciones públicas y los distintos actores privados (...)" (2).

Por tal motivo, las comunidades territoriales deben multiplicar las iniciativas en el marco del desarrollo económico local y en el despliegue a escala superior (regional, nacional, internacional), deben establecer, en ese sentido, proyectos de ciudades y regiones con miras al siglo que viene para formar "masas críticas", iniciando programas de formación permanente de recursos humanos, de investigación intensiva, de producción y de logística.

Así, las comunidades territoriales establecen, en particular, asociaciones en todas direcciones: **partenariat** entre empresas, universidades y comunidades territoriales; **joint-ventures** con empresas de otros países (intra y extra MERCOSUR); inserción en las redes de investigación, de articulación entre diferentes niveles de la administración pública (3).

De allí la importancia actual de los esfuerzos de reflexión estratégica que se pueden constatar en tantas regiones y ciudades. Manifiestan, en consecuencia, el deseo creciente de sus actores locales de expresar y promover la propia visión de su territorio, y de evitar caer en la trampa por la visión que pueden tener de las instituciones que les son externas: se encuentra de este modo afirmado su derecho de controlar su propio futuro. En las condiciones actuales de la competencia a escala global y de la retracción progresiva del Estado en todos sus niveles, ya no se puede seguir esperando al poder central (sea nacional o provincial) para asegurar el desarrollo de su territorio: corresponde a los actores locales, solidarios, tomar el destino en sus propias manos.

Concluye Jordi Borja:

"Todo esto lleva a que tengamos que cuestionar principios de la vida político-administrativa: el de la compartimentación de competencias, es decir, esto lo hace el gobierno nacional, esto lo hace el gobierno provincial, esto lo hace el gobierno municipal, etc. Esto no funciona ahora, se hace necesario que estas administraciones tengan que concertarse, tienen que encontrarse para afrontar aquello que tienen que hacer, sea cual sea la competencia legal" (4).

En las páginas que siguen, abordaremos en principio los conceptos básicos de la temática referida a la estrategia de desarrollo territorial, para luego describir el curso de implementación del Plan Estratégico que viene impulsando la actual administración municipal de la ciudad de Rosario, para terminar refiriéndonos a la relación existente entre ciudad y región, sustento de nuestra propuesta principal.

## **ASPECTOS FUNDAMENTALES:**

Del mismo modo que las empresas han debido romper las separaciones entre líneas jerárquicas verticales y organizar la eficacia de las cooperaciones horizontales para producir tiempo o para asegurar la calidad de los servicios, del mismo modo las regiones son impulsadas a desarrollar acciones que son horizontales para los diversos organismos independientes y cuyo efecto real depende considerablemente de la convergencia de los objetivos y de la calidad de las cooperaciones.

Se encuentran así resaltadas las convergencias de evolución entre organizaciones diferentes (empresas, administraciones, organizaciones) muy sorprendidas por un mundo en transformación, y destinadas a pasar de la separación estanca a la horizontalidad, de la gestión de los medios a la búsqueda de un sentido, del aislamiento a l intercambio.

En este sentido, para Antonio Vázquez Barquero y Romero Cotorruelo Menta, toda estrategia de desarrollo territorial debe facilitar "(...) la adecuación competitiva de la realidad de cada territorio a las cambiantes condiciones del nuevo escenario del desarrollo" (5). De este modo, cada ciudad o región cuenta con un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, de un patrimonio histórico-cultural, de una infraestructura de soporte, de un sistema productivo y un **know-how**, así como formas de organización que constituyen, sin duda, su potencial de desarrollo.

Para los autores, toda iniciativa local tiene como objetivo principal "(...) detener la destrucción del empleo y facilitar la reestructuración productiva y territorial, mediante la utilización creativa, integral y eficiente del potencial de desarrollo endógeno disponible en cada territorio, con la adecuada inserción impulsos y recursos exógenos de carácter estratégico" (6).

Se apunta así al equilibrio territorial, al aprovechamiento pleno del potencial endógeno, al incremento del atractivo y a la competitividad regional.

Cada región es competitiva no sólo por la disponibilidad de recursos aprovechables, y en suma, por el valor de su potencial endógeno de desarrollo, sino también, de manera creciente, lo es en función del posicionamiento estratégico que adoptan sus ciudades y la imagen que proyectan a nivel internacional.

Frente a un entorno económico cada vez más turbulento y competitivo a escala global, debe generalizarse el convencimiento de que las ciudades constituyen un factor clave en el desarrollo regional, tanto en las economías más avanzadas como en las menos desarrolladas.

En este sentido, es importante advertir que, más que el tamaño de las ciudades, lo que merece ser destacado es la importancia de las funciones que cumplen las mismas y el flujo de relaciones que establecen cada una de ellas dentro del sistema productivo territorial.

En consecuencia, es la problemática dinámica y compleja de lo urbano lo que da fuerte sustento a esta concepción del desarrollo territorial (7).

Sintéticamente, la dinámica urbana es el ámbito propicio donde deben resolverse el problema del desarrollo, articulando los objetivos de alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, la mayor equidad posible en la distribución de la riqueza generada, sin alterar el equilibrio medioambiental.

"Por estos motivos -afirman Vázquez Barquero y Cotorruelo Menta-, al momento de plantear un proyecto de desarrollo territorial en condiciones de competencia, y en particular, a la hora de definir las políticas, los programas y las acciones concretas, las estrategias de desarrollo territorial deben tener muy en cuenta la regionalización de las funciones urbanas" (8).

Así, las ciudades, al ser nudos de las redes de comunicaciones y transportes, actúan como centros básicos de atracción de la actividad económica regional, como proveedoras de servicios especializados (orientados al consumo y a las empresas), como centros de difusión de innovaciones (tecnológicas, de productos y procesos) y como centros de intercambio general.

Es lo que a este respecto dice Mikel Ocio Endaya cuando se refiere a la "centralidad" de la ciudad de Bilbao con relación a los municipios periféricos:

"En definitiva, podríamos llegar a definir la centralidad como 'centro de intercambios', esto es, como lugar en el que llegan a producirse 'la máxima intensidad de contactos'" (9).

Esta concentración de actividades, recursos y potencialidades estratégicas, así como de las demandas mayoritarias, confieren a las ciudades la capacidad de actuar como motores de sus regiones, desempeñando un papel clave en la recepción y difusión de información, las decisiones y las innovaciones.

Por lo tanto, las ciudades constituyen las unidades estratégicas básicas de actuación a los fines del desarrollo y el ordenamiento de la región en el escenario de un mercado cada vez más integrado.

Pero la ciudad -desde el punto de vista de esta concepción-, no es tomada como un hecho aislado, autosuficiente y disociada de una continuidad territorial que por otra parte integra. Por el contrario, al considerarse a la región como un sistema urbano-regional, estructurado a partir de las ciudades con sus respectivas áreas metropolitanas; las que, actuando como subsistemas integrados en otros de orden superior, configuran el sistema de ciudades. Luego, a través del sistema de ciudades, las regiones podrán, a su vez, estructurarse y articularse al sistema de bloques regionales.

De allí la importancia actual de los esfuerzos de reflexión estratégica que se pueden constatar en tantas ciudades y regiones, al plantearse un proyecto de futuro. Todos estos proyectos se esfuerzan por superar el término medio y dotar a la ciudad y la región de una ambición que supere el "tiempo político" de la duración de un mandato.

Por lo tanto, en el contexto del actual orden económico internacional, la definición de un proyecto de futuro por la vía competitiva, que conjugue la problemática regional con la visión sistémica de las ciudades, es un elemento clave para garantizar un desarrollo viable y sostenido a largo plazo. En definitiva, la creación de ventajas competitivas se logrará mediante un proceso territorialmente definido, donde el factor de localización se ha convertido en variable estratégica de desarrollo (10).

En este proceso de largo plazo, es importante que el esfuerzo se dirija, básicamente, a inducir a un cambio de mentalidad de los dirigentes acerca del papel protagónico que den asumir las ciudades, transformándose de manera creciente en centros de desarrollo político, económico, social y cultural del ámbito territorial de la región.

## **PLAN ESTRATEGICO ROSARIO:**

Bajo una fuerte influencia conceptual del español **Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)** (11), la actual administración municipal viene impulsando la implementación del Plan Estratégico de Rosario (PER).

Así, el Ing. Roberto Lifschitz, en carácter de director del PER, lo define como "(...) una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad (...)" (12), en tanto punto de referencia para que todos los agentes socio-económicos puedan asociar sus propias estrategias con vistas al escenario más apto para la ciudad.

De esta manera, se facilita toda gestión de una ciudad en tiempos de cambios frecuentes, permitiendo consensuar las iniciativas de ciudadanos, agentes y actores públicos y privados, con el objeto de orientar, articular y potenciar el desarrollo urbano, creando "(...) un espacio de reflexión y discusión para acordar un escenario deseado o gran objetivo que posicione a la ciudad, en función de las mejores oportunidades que puede ofrecer un entorno cambiante y de las potencialidades de la misma" (13).

Se puntualiza, asimismo, que a través de este verdadero pacto entre los agentes económicos y sociales, se garantiza la gobernabilidad de la ciudad con visión de futuro y como sistema apto para la toma de decisiones, donde deban definirse los medios reales para concebir un futuro deseable en el marco de un proceso de planificación orientado a la acción.

La ciudad, de esta manera, se constituye como espacio de innovación democrática donde surgen múltiples posibilidades de relación directa entre las autoridades municipales y los ciudadanos. Así -siempre según el documento de presentación del P.E.R.-, se logrará un acceso más fácil a las administraciones públicas, implementando procesos de descentralización interna con nuevas figuras de participación ciudadana.

En este sentido, el Plan Estratégico tiende a convertirse en una herramienta de participación democrática a partir de la articulación de consensos en el marco de la cooperación público-privada. Asimismo, los distintos actores intervinientes ponen en "sintonía" sus planes particulares detrás de un gran objetivo y de un conjunto de líneas estratégicas que interpreten los intereses y las expectativas de todos ellos.

Esta cooperación y concertación público-privada debe formalizarse en un proyecto global de ciudad de carácter estratégico, de modo de articular el desarrollo económico, el desarrollo físico y el desarrollo social. Es decir, el Plan Estratégico no es otra cosa que la formulación de objetivos y líneas de actuación que pueda traducir en todo momento la complejidad y la diversidad de la ciudad, con la voluntad expresa de alcanzar un equilibrio y estrechar vínculos mediante políticas deliberadas en ese sentido. Es un plan cuyo enfoque global e integral de problemas diversos apunta a la interrelación de los cambios, donde, como resultado de eso, la ecuación "pensar globalmente-actuar localmente" se resuelva en forma más eficaz.

La actual administración municipal presenta al Plan Estratégico como una "utopía posible", donde se intenta mezclar en proporciones adecuadas "(...) una necesaria dosis de realismo que lo haga creíble y factible una cuota de utopía que lo convierta en un sueño colectivo, en un gran desafío, que movilice a instituciones y a ciudadanos para que se transforme en una causa compartida (...)" (14).

Como condiciones para lograr el éxito del Plan Estratégico, se establece como prioritario alcanzar el compromiso de las instituciones integrantes de participar activa y protagónicamente, logrando una máxima participación ciudadana y una articulación real de los intereses públicos y privados, a partir de un análisis del entorno realista, global y consensuado. Para ello es indispensable no sólo la concentración de energías puestas en el logro de los objetivos planteados, sino también, y fundamentalmente, la continuidad en el proceso de implementación de proyectos complejos.

Asimismo, se advierte los riesgos de la Planificación Estratégica en los siguientes términos:

- Determinación de objetivos demasiados genéricos, no factibles en un plazo medio.
- Escasa participación de los agentes de la ciudad con incidencia sobre el devenir económico y social de la ciudad.
- Escasa promoción del Plan como proceso de la ciudad y para la ciudad.
- La politización del Plan.

Entre los actores intervinientes en el proceso del P.E.R., se encuentran los líderes políticos, económicos y sociales con capacidad de decisión y de crear opinión en la ciudad, los agentes con incidencia en la vida ciudadana, y, por supuesto, los ciudadanos en general.

En cuanto a la organización del P.E.R., éste está constituido por la **Junta Promotora** (grupo de instituciones económico-sociales de la ciudad, en tanto núcleo

gestor de la iniciativa), el **Consejo General** (amplio número de instituciones representativas de la totalidad del quehacer de la ciudad comprometidas públicamente con el proyecto y con la vocación de corresponsabilizarse con los objetivos y líneas que consensuadamente se vayan elaborando, siendo partícipes de las comisiones temáticas), la **Asamblea de la ciudad** (todos los integrantes del Consejo General, personalidades de reconocida trayectoria y prestigio social, instituciones que expresen su público compromiso, reunidos para la celebración de los grandes acuerdos), las **Comisiones Temáticas** (encargadas de trabajar los **ejes temáticos** y elaborar el Objetivo General, Líneas, Acciones, Programas y Proyectos Estratégicos, participando en ellas los representantes que designen las instituciones y los especialistas reconocidos en cada área), la **Oficina técnica** (conformada por un reducido número de profesionales que tendrán como tarea la implementación técnica del proyecto, la organización de talleres y reuniones de trabajo, la realización de la síntesis del material producido por las Comisiones Temáticas, y la preparación de la documentación de base para cada instancia de debate y acuerdo), y, por último, el **Area de coordinación** (espacio de articulación entre los aspectos técnicos e institucionales del Plan, debiendo coordinar los avances de cada área, sistematizando las modalidades de encuentro institucional, y llevando a cabo el seguimiento de las etapas previstas para el desarrollo del Plan) (15).

Como resultado del trabajo de los equipos técnicos, se ha confeccionado un **Diagnóstico** dispuesto bajo la modalidad denominada Matriz **DAFO** (Debilidades y Fortalezas presentes, y Amenazas y Oportunidades futuras), permitiendo organizar así la información de las condiciones urbanas detectadas. La Matriz **DAFO** General permite pensar globalmente la situación de la ciudad a partir de tres grandes **Ejes Sectoriales** (desarrollo económico, desarrollo social, y transformación física).

A partir de la formulación de estos tres ejes, se han fijado los siguientes **Ejes Temáticos**:

**EJE 1: Eje económico-productivo**

**EJE 2: Eje socio-institucional**

**EJE 3: Eje físico-ambiental**

**EJE 4: Eje centralidad regional y proyección internacional**

De la lectura del **Eje económico-productivo**, se observa que la ciudad de Rosario cuenta con ventajas comparativas relativas su posición geográfica (grandes infraestructuras que le confieren una centralidad polimodal de transporte), como así también viene realizando una reconversión productiva en el nuevo escenario local e internacional que le permite encarar nuevas actividades para el futuro (nuevas formas de valor agregado, tecnologías de punta, actividades logísticas, producción de alto diseño, etc.), con crecientes demandas de empleo y formación de recursos humanos.

Desde el punto de vista del **Eje socio-institucional**, se afirma que se avanza en dirección de afianzar la relación entre sociedad civil y Estado local (modernización y descentralización municipal con nuevas formas de gerenciamiento público), para poder establecer una articulación social y demográfica (asistencia social, migraciones y asentamientos irregulares) y tender así a posibilitar una mejor calidad de vida y oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

En cuanto al **Eje físico-ambiental**, se sostiene la relevante importancia de la configuración de la ciudad en torno a nuevas infraestructuras productivas y demandas de soporte físico (puente Rosario-Victoria, corredor bioceánico, autopista Córdoba-Rosario,

hidrovía, puerto y aeropuerto), con la correspondiente sustentabilidad ambiental de la ciudad (la problemática de la contaminación ambiental y el impacto de las transformaciones, etc.).

Finalmente, en cuanto al **Eje centralidad regional y proyección internacional**, se enumeran los siguientes factores que poseen capacidad de atracción:

- Centro de producción de bienes y servicios de la región
- Espacio de oportunidades de negocios.
- Ciudad de producción y oferta cultural.
- Atractivo lugar de visita, potencialidad del río, las islas y una renovada imagen de la arquitectura.

En este sentido se establecen estrategias de posicionamiento a escala internacional, en los siguientes términos:

- El rol regional de la ciudad.
- La relación Buenos Aires - Rosario.
- Rosario como "puerta" del MERCOSUR.
- Desarrollo de un marketing urbano.
- La ciudad del diseño. "Hecho en Rosario" marca de calidad y diseño.
- La producción artístico/cultural. Ideas de vanguardia e innovación.

Por último, el Plan Estratégico persigue como **objetivo central** el de constituir a Rosario como una "(...) ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en lugar de encuentro del MERCOSUR" (16).

Para ello, la dirección del P.E.R. en forma reiterada plantea las líneas estratégicas en términos de "sueños". De este modo -afirma-, se "(...) abre un abanico de ilusiones y esperanzas, que ofrece posibilidades amplias de motivación, movilización y comunicación al conjunto de la sociedad (...)" (17).

En este sentido, se han planteado cinco "sueños":

- **Sueño 1: La ciudad del río**
- **Sueño 2: La ciudad de las oportunidades**
- **Sueño 3: La ciudad del trabajo**
- **Sueño 4: La ciudad de la creación**
- **Sueño 5: La ciudad de la integración**

Finalmente, cada uno de estos "sueños" representa las distintas **acciones estratégicas** orientadas a cada uno de los **ejes temáticos** descriptos anteriormente.

## CIUDAD Y REGION:

De la descripción que hemos realizado del documento del P.E.R., se puede advertir que la mayor limitación que presenta es, evidentemente, la ausencia de cualquier referencia acerca de la dimensión metropolitana y, más allá, del aspecto regional. Sin lugar a dudas, el hecho de que la gran mayoría de los municipios y comunas que integran el área metropolitana y a la región sean gobernados por administraciones de distinto signo político al de la actual gestión municipal de la ciudad de Rosario, es el elemento principal que ha gravitado en esta decisión.

El P.E.R., en las actuales circunstancias, adolece de una limitación de carácter netamente política.

Desde el plano conceptual, la coordinación del P.E.R. intenta eludir el tratamiento directo de la problemática que relaciona a la ciudad con su región, al considerar a la ciudad de Rosario -y a partir de los modelos de Boisier- como una "región pivotal" que participa de una "región virtual" (Mercociudades, red de ciudades del corredor bioceánico, red de ciudades medias, etc.).

Más allá de las restricciones de carácter jurisdiccional existentes, el objetivo que al parecer persigue la coordinación del P.E.R., sería "superar" la visión "cepalista" de la "región asociativa", posicionando a la ciudad de Rosario como "pivote" que integra una red "virtual" de ciudades, relacionada sólo parcialmente con el área metropolitana y la región en el momento que un hecho puntual (de transporte, de salud, de tratamiento de residuos, etc.) requiera una resolución que será aislada, asistida sólo por la participación de los funcionarios públicos de las áreas en cuestión.

Al respecto, nuestra propuesta es diferente. Si bien coincidimos en puntualizar la importancia de que Rosario participe de un sistema regional de ciudades que incluya la concepción de "región virtual", sostenemos que la integración de un espacio metropolitano y regional es un proceso integral y sostenido de intensificación creciente de relaciones entre las unidades que lo conforman.

En este sentido, Oriol Nel.lo i Colom dice que "(...) la integración del territorio metropolitano depende de las relaciones que en él se producen, cuanto mayores sean los flujos de personas, bienes, servicios e información entre territorios, más alto será su nivel de integración y, por consiguiente, de 'metropolitaneidad'" (18).

Desde luego, nadie puede ignorar que Rosario tiene funciones tanto de centralidad con respecto al territorio como de atraktividad respecto a la macro región en la que está inserta (MERCOSUR); lo que debe afirmar Rosario su posición de liderazgo indiscutible y asumir de forma integral su pertenencia a la región.

En la misma dirección, José Arocena sostiene categóricamente que "(...) nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en que está inscripto (...)" (19).

Es necesario, pues, que la ciudad, el área metropolitana y la región posean un proyecto urbanístico y estratégico de conjunto, puesto que al tomar en forma integrada y flexible el conjunto del ámbito funcional se podrán diseñar democráticamente y aplicar eficazmente políticas específicas para los problemas que se plantean a nivel escala.

El territorio metropolitano y regional se dirige cada vez más hacia el modelo de lo que se denomina "ciudad difusa". "Es decir -dice Oriol Nel.lo i Colom-, una ciudad en la

cual la población, los servicios personales y parte significativa de las actividades productivas tienden a difundirse sobre el territorio (...)" (20).

Ahora bien, en el caso del Plan Estratégico de Córdoba (P.E.C.), por sólo citar ejemplo cercano a Rosario, el modelo adoptado es el "enfoque estratégico del sistema urbano-regional" que -según el coordinador técnico del P.E.C., Arq. Eduardo Reese-, parte de la premisa que "Córdoba es también una ciudad / región con numerosos problemas socio urbanos y ambientales (...)" (21).

Precisamente, en la formulación del **Eje Estratégico I**, se postula a Córdoba como una "(...) ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano" (22).

En suma, por todo lo descrito anteriormente, nuestra posición no puede ser otra que sostener la viabilidad de la planificación estratégica de dimensión metropolitana y aún regional; si bien es cierto que se establecerán complejidades mayores que a escala local, no por ello resultarán éstas un impedimento insalvable para el desarrollo de un Plan Estratégico de la dimensión referida.

Finalmente, considerando la estructura político-institucional de la provincia de Santa Fe, resulta oportuno resaltar que el Estado deberá asumir al respecto, la firme decisión de tomar iniciativas que tengan que ver con la modificación de las actuales limitaciones y restricciones de carácter jurídico-administrativo.

En este sentido, es dable aclarar que -según nuestro conocimiento- existen al menos dos proyectos de Ley acerca de esta materia presentados en la legislatura provincial (23).

Por último, la constitución de alguna entidad organizativa que contemple la planificación, coordinación y ejecución en territorio santafesino de distintas iniciativas de carácter estratégicas, apuntará decididamente al proceso -necesario e impostergable- de descentralización de la gestión provincial, puesto que, al decir de José Arocena, "(...) existe una conexión importante entre la problemática de naturaleza institucional sobre la descentralización y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre desarrollo regional y local (...) Así, los temas relacionados con la reforma político-administrativa del territorio y con las posibilidades de desarrollo regional son frecuentemente tratados en forma articulada" (24).

## **CONSIDERACIONES FINALES.**

Sin lugar a dudas, los vertiginosos procesos de cambio experimentados en la Argentina, han transformado, correlativamente, los comportamientos de los actores políticos, económicos y sociales.

Siguiendo la tendencia de las profundas transformaciones estructurales del entorno, los sistemas productivos regionales se encuentran ante la exigencia de desarrollarse; ingresando en una dinámica de adaptación a los cambios, adoptando estrategias que permitan mejorar su productividad y competitividad.

Dijimos que en el proceso de desarrollo regional, la clave del éxito se centra en la generación y mantenimiento de ventajas competitivas, fenómeno que se logra a través de un proceso localizado. Un proceso que, en suma, implica un esfuerzo sistemático, continuo y co-responsable entre el sector público y el privado, orientado a optimizar la

utilización del potencial endógeno de cada territorio, con la adecuada inclusión de recursos e impulsos exógenos.

Toda estrategia de desarrollo territorial debe apuntar cada vez más a la regionalización de las funciones urbanas a la hora de definir las políticas públicas, los programas y las acciones de desarrollo, y, en definitiva, al plantearse el proyecto de futuro de una región.

Asimismo, existe una similitud entre estos proyectos y los elaboran las empresas: la comunicación externa e interna de todo proyecto es fundamental pero puede resultar la peor o la mejor de las cosas. Lo esencial es que sea reconocible, continua y coherente. Reconocible: gracias a un signo que permita reconocer que tal mensaje tiene que ver con el proyecto de la ciudad y la región. Continua: que cada gran decisión de creación de puestos de trabajo, de recepción de inversiones, etc., haga referencia al proyecto. Coherente: se trata de eliminar las colisiones de mensajes contradictorios.

De esta manera, como elemento de búsqueda de un sentido y de una voluntad colectiva, el proyecto de una ciudad y de una región constituye una nueva forma de ejercicio de la democracia con simplicidad, método, imaginación y determinación, de ciudadanos solidarios que se esfuerzan en inventar juntos un futuro y organizar los medios concretos de su construcción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

SOLDATOS, Panayotis, *La Nouvelle Génération des villes internationales*, IEVI, Montreal, 1989, pág.

BORJA, Jordi, *Descentralización y participación en la gestión local*, Municipalidad de Rosario, Rosario, pág. 5.

Cfr. DOMMERGUES, Pierre y GARDEN, Ninon, *Les Stratégies internationales des métropoles régionales*, Syros, 1989.

BORJA, Jordi, op. cit., pág. 5.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio y COTORRUELO MENTA, Romero, *Nota sobre la estrategia de desarrollo territorial*, Cuadernos de Aguilar, Madrid, 1995, pág. 3

Cfr. COTORRUELO MENTA, Romero, *Bases para un modelo de desarrollo regional apoyado en el sistema de ciudades*, Documento Informativo, INMARK, Madrid, 1993.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio y COTORRUELO MENTA, Romero, op. cit., pág. 33.

OCIO ENDAYA, Mikel, "Las relaciones entre el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el planeamiento de los municipios Periféricos", en *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*, EUNSA, Pamplona, 1993, pág. 99.

Cfr. PORTER, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1991, pág. 45.

Cfr. el contenido de la conferencia pronunciada por el asesor técnico del CIDEU Xavier ESTIVILL, Rosario, 24/06/96.

PLAN ESTRATEGICO ROSARIO, Documento informativo, Rosario, 1997, pág. 1. (13) Id.

Ibid., págs. 9 y sigtes.

Ibid., Anexo, pág. 28.

NELLO I COLOM, Oriol, "El territorio metropolitano de Barcelona", en *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*, op. cit., pág. 110

AROCENA, José, *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995, pág. 19.

NELLO I COLOM, Oriol, op. cit., pág. 121.

REESE, Eduardo, *El Plan Estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad*, Documento informativo, Rosario, 1997, pág.

Ibid., pág. 7.

Diputado Provincial Juan Carlos VENESIA, *Proyecto de Ley de creación del AREA METROPOLITANA DEL GRAN ROSARIO*, Santa Fe, 1996; y Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, *Anteproyecto de Ley de creación de un CONSEJO DE POLITICA ESTRATEGICA PARA EL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE*, Rosario, 1996.

AROCENA, José, op. cit., pág. 63.

# **El Plan Estratégico de Córdoba: La construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad.**

**Arq. Eduardo Reese**

Coordinador Técnico del Plan Estratégico de Córdoba  
Investigador asociado del Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento

## **1. Introducción**

El objetivo de la reunión de hoy es el de trabajar alrededor de las ideas y los conceptos que están guiando los nuevos procesos de gestión de políticas públicas en lo urbano e intentaremos hacerlo a partir de la experiencia llevada a cabo en los últimos años en la ciudad de Córdoba. Esto no quiere decir que se van a tomar los ejemplos de Córdoba como ejemplos modélicos. La experiencia cordobesa servirá aquí como un hecho referencial a partir del cual reflexionar sobre los diferentes aspectos de la temática que ustedes están abordando en este curso, que es la relación entre la reforma de las políticas públicas y los procesos de desarrollo, aunque, en este caso particular, vistos a nivel local, a nivel urbano o, a lo sumo, subregional para el conjunto del área metropolitana de Córdoba. Pero, fundamentalmente, vamos a tomar el ejemplo de Córdoba, porque me parece que estas cuestiones, dichas y debatidas de manera muy teórica y muy global, a veces pueden ser demasiado generales y me parece que en este sentido basarnos en un hecho concreto puede dar a los conceptos un anclaje a la realidad, a las cosas que están pasando, a los diferentes actores que operan en un territorio dado y a los procesos que se están dando a nivel local que favorece el abordaje. Por eso, es que voy a tomar en este caso el ejemplo de Córdoba como un ejemplo que me sirve para que todos podamos reflexionar alrededor de un proceso real.

## **2. Políticas generales de cambio**

La política de ciudad seguida en Córdoba en los últimos años asumió la nueva condición urbana impuesta por nuevos contextos y cambiantes escenarios. Reestructuración económica, reforma de políticas públicas y cambio tecnológico/comunicacional conforman el principal trípede de procesos externos que afectaron de manera radical, desde finales de los años 80, a la ciudad entendida como red/sistema y su posicionamiento en el espacio regional. No vamos a detenernos a comentar aquí los impactos producidos en el ámbito local por lo que se ha dado en llamar la “era de la información”, la “era del conocimiento” o la globalización. A esta altura de los años ‘90 una profusa cantidad de autores se han referido a ello. Lo que si es importante señalar es que la profundidad y velocidad de los cambios impuso entonces una nueva agenda a la gestión local del territorio.

Uno de los resultados más visibles de estos procesos simultáneos y convergentes en la región es que otorgaron a las ciudades y a los gobiernos locales un rol y una significación que no habían tenido nunca. Así “América Latina no ha permanecido al margen de la tendencia que empezó a experimentar Europa en los años 80, cual es la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico

en globalización, como motor de las innovaciones y la cultura, así como el rol de la ciudad como nuevo espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil.”<sup>(10)</sup>

La respuesta en Córdoba a estos desafíos se articuló a partir de un conjunto heterogéneo de criterios generales, no demasiado sistematizados pero que se expresaron en las diferentes políticas urbanas y le otorgaron una cierta “cualificación” al proceso. Estos, en forma resumida, son:

- El proceso democrático iniciado en los años ‘80 es un proceso con contenidos nuevos. Una de las cualidades de la “nueva” democracia es la apertura o, mejor dicho, la construcción de una gestión abierta a todas las formas de cooperación y colaboración entre el gobierno municipal y la sociedad civil.

- Una gestión abierta en los ‘90 debe ser además una gestión innovadora. Por lo tanto era imprescindible construir un nuevo estilo de gestión pública local, a partir de instrumentos de gobierno flexibles e innovadores, que permita adaptarse a los rápidos cambios y responder a las oportunidades y a los problemas de la actualidad.

- En el nuevo contexto la ciudad debía percibirse como un sistema en red. De tal forma, el cambio a las nuevas condiciones debía ser global, es decir, debía afectar todas las dimensiones de la estructura institucional y urbana.

- El escenario territorial creado a partir de la integración regional es un escenario de fronteras abiertas. Por esto es necesario repensar y trabajar la ciudad con una visión introspectiva al tiempo que abierta al análisis del marco en que ésta incide geográficamente.

- En el nuevo modelo de gestión es imprescindible comenzar a romper con el criterio tradicional de la compartimentación burocrática de los procesos. La planificación y la gestión son parte de un mismo proceso en el que se procesan y articulan los diferentes y hasta contradictorios intereses urbanos.

- Por lo anterior “es que cuando en Córdoba hablamos de gestión urbana no estamos hablando solamente del tema de la gestión urbanística o de la forma de la ciudad, de los edificios y de la infraestructura. Estamos hablando de la ciudad como un fenómeno social y por lo tanto como un proceso en el cual se conjugan los aspectos políticos, los aspectos económicos y sociales y los aspectos físicos, espaciales y territoriales. En este sentido, estamos planteando la ciudad como un proceso social, como un espacio al cual concurren muy diversos actores y agentes en su desarrollo y por lo mismo un espacio teórico dotado de mayor riqueza y mayor complejidad que el plano formal urbanístico”.<sup>(11)</sup>

Ahora bien, ¿como se materializaron concretamente en un marco de políticas este conjunto heterogéneo de criterios?.

En general este marco de políticas podría resumirse a partir de cuatro dimensiones instrumentales que definieron globalmente la dirección del proceso seguido: orientación estratégica, enfoque integral, decisión concertada y actuación descentralizada.

---

<sup>(10)</sup> “La construcción de la “polis” desde el Gobierno Local. Apuntes sobre el caso chileno”. Eduardo Dockendorf, Director Ejecutivo del Centro de Estudios del Desarrollo de Santiago de Chile. Revista La Era Urbana, Volúmen 2, Número 2, Invierno 1994.

<sup>(11)</sup> “Gestión y planificación urbana en ciudades medianas del MERCOSUR”. Eduardo Reese, Coordinador Técnico del Plan Estratégico de Córdoba. Documento presentado por la Municipalidad de Córdoba a la CUMBRE DE CIUDADES DEL MERCOSUR. Asunción del Paraguay (10 y 11 de Noviembre de 1995).

Orientación estratégica significó en Córdoba focalizar la gestión en aquellas cuestiones globales que son estructuralmente determinantes de la situación urbana en el marco de los nuevos y cambiantes contextos. Adicionalmente, plantearse una estrategia de transformación implicó asumir una mirada menos “administrativa” del territorio y al mismo tiempo intentar construir un modelo de gestión del desarrollo desde una posición más comprometida y activa.

El enfoque integral significó aprehender / comprender / actuar desde una lectura compleja de la ciudad que es tal en la medida en que cada uno de sus elementos constitutivos es solidario e interdependiente de los demás.

Decisión concertada significó construir mecanismos más democráticos, de manera que respondan a nuevas formas de enfrentar los procesos de toma de decisiones y a la necesidad política de establecer una administración más participativa y eficiente.

La acción descentralizada significó, a su vez, 2 cosas al mismo tiempo:

- en la dimensión institucional, administrativa y política, la transferencia de competencias y atribuciones a unidades menores de escala barrial, los Centros de Participación Comunal, a fin de posibilitar una respuesta más eficaz y próxima a las demandas; y,

- en la dimensión urbanística, la creación en la periferia de áreas con características de centralidad (subcentros alternativos) que permitieron un acceso más democrático a los servicios y con ello tender a un territorio policéntrico y más equilibrado.

### **3. El Plan Estratégico como construcción de un proyecto de transformación de la ciudad.**

El Plan Estratégico de Córdoba (PEC) refleja la voluntad política del Municipio y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar participativamente un proyecto global de ciudad que permita poner en marcha un modelo de transformación cualitativamente diferente al llevado a cabo hasta el presente.

En forma sintética, las 2 cuestiones determinantes o motivadoras de la formulación del Plan a partir del mes de abril de 1994, fueron:

a) la madurez y profundidad del proceso de modernización y descentralización del Estado Municipal encarado desde 1992; y,

b) la visualización y comprensión, en el seno del municipio y de las instituciones locales, del impacto de los profundos replanteamientos socio-económicos, tecnológicos y territoriales que se estaban operando en el entorno respecto a décadas pasadas.

El caso de Córdoba es, por cierto, particular, por su condición de segunda ciudad del sistema urbano argentino. Si bien su situación, globalmente analizada, no es de las más críticas del país, precisamente por su condición de centro de nivel regional/nacional no se encuentra al margen de estos procesos de rápidos cambios que se están planteando a nivel local, regional y mundial. De hecho la ciudad ha sentido en las últimas décadas con crudeza los vaivenes y las transformaciones de su estructura socio-económica que significaron un aumento sustantivo de los niveles de desocupación y pobreza y repercutieron en su conformación territorial. Por otro lado, mantiene una tasa de crecimiento que, si bien es moderada, sigue siendo importante y, a pesar de los esfuerzos

de los últimos años, todavía tiene un largo camino por recorrer en materia de cobertura de distintas infraestructuras y solución de diversos conflictos sociales, urbanos y ambientales. Al mismo tiempo Córdoba cuenta con ventajas comparativas importantes y con una gran virtud: "Las ciudades medianas, como Córdoba, gozan de ventajas comparativas con respecto a los municipios menores y a las grandes urbes: economías de escala más eficientes, una relación con el medio ambiente urbano que permite un desarrollo preocupado por su sustentabilidad y un tamaño que le facilita implementar una gestión participativa más directa" <sup>(12)</sup>.

La simultaneidad y profundidad de los procesos señalados más arriba abrieron la reflexión y el debate respecto a la necesidad de incorporar nuevas herramientas y procedimientos para mejorar el proceso de toma de decisiones y por lo tanto pasar a la puesta en marcha de reformas importantes en el modelo de planificación / gestión de la ciudad. En tal sentido el modelo adoptado, el *enfoque estratégico del sistema urbano-regional*, fue consecuencia de estas preocupaciones que concluyeron en una serie de líneas que pueden sintetizarse así:

a) trabajar con una previsión a medio y largo plazo de las tendencias y de los acontecimientos a través de la metodología de análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) y de los diferentes escenarios que se presentan;

b) definir el rol ó roles que se pretenden para la ciudad dentro del marco que imponen las distintas coyunturas analizadas; y,

c) diseñar ejes estratégicos flexibles y un conjunto de actuaciones prioritarias-transformadoras que aseguren, a través de una mayor articulación público-privada, el logro de objetivos y resultados concretos para el desarrollo de la ciudad.

En los últimos años la planificación / gestión de enfoque estratégico se ha consolidado como uno de los instrumentos más idóneos para definir la posición de las ciudades en un entorno de cambios veloces y constantes y promover el desarrollo equitativo de las mismas. La previsión controlada de los cambios supone una positiva evolución dentro una cultura de la anticipación, que pretende el dominio de los problemas y de las situaciones, en contraposición a la cultura de la improvisación en la cual los problemas son los que dominan a las situaciones. En la medida en que la Planificación Estratégica se apoya metodológicamente en la participación y el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar, por la vía de la democracia directa, a una mayor eficacia en la gestión.

La Planificación Estratégica es un método sistemático de manejar el cambio y configurar el futuro. De tal manera, puede visualizarse, desde la administración, como un conjunto de actividades, principalmente de naturaleza técnico-política, orientada a ordenar las funciones propias de la gestión y procesar información para un determinado período de tiempo. Este proceso debe conducirnos por un lado a tomar mejores decisiones en cuanto a uso de recursos y por otro, responder a los lineamientos estratégicos de la administración. Así, se constituye en un instrumento de ayuda para la toma de decisiones, elaborado a partir del análisis de la situación actual y de la evolución previsible, tanto del sujeto (institución, ciudad, territorio, etc.) como de su entorno y de la situación que aquél pretende alcanzar en un futuro próximo.

---

<sup>(12)</sup> Conceptos extraídos de la exposición realizada por el arq. Pablo Jordán, en el Seminario sobre Gestión Urbana en Ciudades Medianas organizado por la Fundación Ciudad 2000. Córdoba, mayo de 1994.

La adopción del enfoque-procedimiento estratégico tuvo también su sustento en la crítica ya generalizada a los sistemas tradicionales de planificación urbana. En general, esta crítica se sitúa entre otros aspectos en lo siguiente:

- a) La ineficacia histórica que el sistema tradicional, basado meramente en cuestiones normativas, ha demostrado en nuestros países.
- b) Su incapacidad para combatir los estilos fragmentarios de gestión en el sector público.
- c) Su lectura meramente “espacialista” de la ciudad.
- d) Su rigidez y falta de capacidad de adaptación a situaciones cambiantes.
- e) Su carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades de actores externos e, incluso, de actores internos ajenos al “equipo técnico planificador”.

En el marco analizado Córdoba se enfrenta hoy con un doble desafío:

**convertirse en una estructura urbana más eficiente y competitiva que atraiga inversiones en el mercado global y, simultáneamente, desarrollar un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo para su población.**

En este contexto,

**el PLAN ESTRATEGICO PARA LA CIUDAD DE CORDOBA representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, con objetivos multisectoriales orientadores del desarrollo y capaz de convertirse en un "espacio" de acuerdos, promoción y movilización de la sociedad.**

El trabajo desarrollado por las distintas comisiones intersectoriales y multidisciplinarias que representaron a cerca de 160 instituciones locales junto a funcionarios municipales y al equipo técnico del Plan permitió identificar y sistematizar un conjunto complejo de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la ciudad, determinar los ejes estratégicos de actuación y definir tanto el objetivo general como los objetivos particulares de cada eje. En la fase final de formulación se determinaron y diseñaron los proyectos y las actuaciones que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante en el marco de los ejes estratégicos definidos y, por lo tanto, contribuirán significativamente a la transformación y desarrollo de la ciudad.

#### **4. Ciudad / Región**

Córdoba es en realidad 3 ciudades de carácter diferenciado: un Área Central coincidente con el núcleo fundacional y sus primeras extensiones; un Área Intermedia constituida por los llamados barrios tradicionales, pueblos surgidos en torno al núcleo fundacional que fueron absorbidos por la extensión del mismo y un anillo de Áreas Periféricas que comprenden las nuevas urbanizaciones surgidas en los últimos 40 años y que han extendido la urbanización hasta los límites que hoy presenta la ciudad. Las tres áreas son atravesadas por un conjunto de corredores principales de estructuración coincidentes con la red vial principal y que adoptan en el espacio una conformación radial convergente en el Área Central.

El Área Central, de aproximadamente 170 manzanas, concentra la mayor densidad edilicia y de actividades. Esta centralidad física y funcional se verifica en el sistema de transporte de pasajeros, el que atraviesa sin excepción el área central y donde descendían en 1991 el 93% de los pasajeros.

La secuencia del proceso de construcción y estructuración en los últimos 40 años, coincidentes con la etapa de su consolidación como centro de servicios regional y de su industrialización, siguió la lógica de la urbanización en la Argentina: crecimiento por expansión a baja densidad en la periferia, consolidación de las fajas intermedias y densificación del casco central. De tal forma, la trama urbanizada presenta una gran variabilidad interna de densidades, coexistiendo espacios de elevada concentración urbana con otros de carácter semi-rural donde se observan agudos problemas de dispersión. La cobertura de servicios sigue un gradiente decreciente (tradicional de nuestras ciudades) del centro hacia la periferia.

Si bien tiene una diversificación productiva de relativa importancia, el sector servicios ha tomado la primacía en la creación de empleo urbano en los últimos años. Desde el punto de vista social, la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de Córdoba, aún cuando en términos relativos es baja en relación al resto del país, presenta una fuerte tendencia de crecimiento en los últimos años constituyendo uno de los grandes conflictos en el escenario urbano.

El contexto general parece indicar que la ciudad se encuentra en una etapa de transición de los tradicionales roles que cumplía en el marco del sistema urbano nacional. Esto es así fundamentalmente por que lo que se ha modificado es la estructura económica del país y las características y direccionalidad de los flujos de intercambio. Esta situación demanda la necesidad de mejorar aquellos aspectos que hacen a lo que se ha dado en llamar la "productividad urbana" y con ello la competitividad de la ciudad y de los agentes económico-sociales en un mercado globalizado.

Pero Córdoba es, además, una cuarta ciudad leída a partir de sus diferentes ámbitos de relación regional e internacional.

En un primer contexto es el núcleo de una red de ciudades satélites dispuestas concéntricamente, con un área de influencia directa de aproximadamente 50 km de radio, que, a su vez se ha convertido en el centro de servicios de una vasta región del país:

a) Un primer nivel está compuesto por la ciudad central y las áreas urbanizadas colindantes que tienen algún grado de continuidad físico-espacial con ella. Este primer nivel, que puede ser denominado Gran Córdoba, ocupa una superficie aproximada de 750 km<sup>2</sup> y tiene un población cercana a 1,3 millones de habitantes.

b) Un segundo nivel está compuesto por el Gran Córdoba y un anillo de ciudades y de poblados pequeños dispuestos a su alrededor a una distancia aproximada de 35 km que mantienen una relación funcional de interdependencia con la Capital. Este segundo nivel, que abarca una superficie aproximada de 1.500 km<sup>2</sup>, puede ser denominado como Area Metropolitana y tiene una población de 1,4 millones de habitantes.

c) Un tercer nivel puede ser concebido como una unidad geográfica de mayor amplitud abarcando ciudades y poblados situados hasta aproximadamente 50 km de la ciudad-núcleo y que están estrecha y diariamente vinculados con la dinámica que ésta le imprime. Este último nivel, que abarca un área aproximada a los 2.500 km<sup>2</sup>, puede ser denominado como Zona Metropolitana y contiene una población cercana a 1,5 millones de habitantes.

### Algunos datos básicos de la ciudad de Córdoba

Población estimada a 1994		1.240.000 hab
Porcentaje respecto del total provincial		43%
Población según grupos de edad		
• Niños de 0 a 14 años		29 %
• Jóvenes de 15 a 30 años		26 %
• Adultos de 31 a 65 años		37 %
• Ancianos de 66 años o más		8 %
Crecimiento de la población en el último período intercensal 1980/1991		16,2 %
Población total de la región metropolitana		1.495.000 hab
Superficie del éjido municipal		576 km <sup>2</sup>
Porcentaje respecto de la superficie provincial		0,35 %
Superficie urbanizada		200 km <sup>2</sup>
Superficie de espacios abiertos y verdes urbanos		650 has
Relación espacios verdes / habitantes		5 m <sup>2</sup> /hab
Densidad bruta sobre éjido municipal		21,5 hab/ha
Densidad media neta sobre superficie urbanizada		62 hab/ha
Total de viviendas		270.000
Porcentaje de viviendas deficitarias		16 %
Promedio habitantes por vivienda		3,95
Cobertura de infraestructura		Superficie
Agua potable	99 %	Población
Electricidad	99,5 %	99 %
Gas	87 %	99,5 %
Pavimento	62,5 %	91 %
Desagues cloacales	10 %	80 %
Índice de motorización en 1993	1 vehículo/hogar	23,6 %
Porcentaje respecto del Producto Bruto Provincial en 1994		52,5 %
Cantidad de teléfonos cada 1.000 hab		217
Cantidad de vuelos aerocomerciales (promedio diario)		40
Circulación de diarios promedio por día cada 1.000 hab		175
Circulación de revistas promedio por año cada 1.000 hab		755
Índice de alfabetismo		98 %
Cantidad de Universidades en 1994		5
Matrícula Universitaria en 1994		95.000 alumnos
Cantidad de médicos cada 1.000 hab		6,5
Cantidad de camas en efectores de salud cada 1.000 hab		4,5

Córdoba es a su vez la capital de una de las provincias más dinámicas del país y como tal concentró en sus distintas fases de desarrollo la casi totalidad de la administración, la educación terciaria, la salud especializada y de alta complejidad, los servicios avanzados y las actividades industriales que se localizaron a partir del segundo tercio del siglo. La provincia ostenta una considerable importancia en el contexto de las economías regionales argentinas con una estructura diversificada y se encuentra ubicada en el tercer lugar, dentro del ranking del país, por su volumen demográfico y por su participación en el Producto Bruto Interno Nacional además de ser una de las de mayor índice de crecimiento poblacional.

El siguiente ámbito de referencia de la ciudad es el espacio regional en el que ejerce su influencia. Localizada en el centro del país, Córdoba es la aglomeración urbana

principal de las áreas Central, Norte y Noroeste del país que ocupan una superficie aproximada de 870.000 km<sup>2</sup> y en conjunto tienen una población cercana a los 6,7 millones de habitantes. En este espacio multi - provincial de variadas características geográficas y económicas, la ciudad cumple el rol de nodo principal del intercambio comercial y empresarial, del sistema vial y de comunicaciones, de prestación de servicios terciarios avanzados y de atracción universitaria.

A nivel del espacio nacional, es el segundo centro del sistema urbano no sólo en cantidad de población sino en su dinámica económica que representa aproximadamente el 4% del Producto Bruto Interno Nacional.

<b>Aglomerado</b>	<b>Población 1991</b>	<b>Variación 80/91</b>
1. Gran Buenos Aires	10.887.075	12,0 %
<b>2. Gran Córdoba</b>	<b>1.208.554</b>	<b>18,9 %</b>
3. Gran Rosario	1.095.908	14,3 %
4. Gran Mendoza	773.559	26,2 %
5. Gran La Plata	640.406	10,6 %
6. Gran Tucumán	622.348	24,8 %
7. Mar del Plata	519.707	25,1 %
8. Gran Salta	367.099	40,8 %
9. Gran San Juan	353.476	21,2 %
10. Gran Santa Fe	342.796	16,1 %
<b>Promedio Nacional</b>		<b>16,7 %</b>

El ámbito de análisis mayor es el del MERCOSUR creado oficialmente por el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 y cuya puesta en marcha comenzó el 1° de enero de 1995. Este, con la incorporación de Chile y Bolivia, representa actualmente el tercer mercado común del mundo con una superficie de casi 14 millones de Km<sup>2</sup> y 210 millones de habitantes.

En este marco, Córdoba, situada en el centro de la Argentina, requiere consolidar su ubicación geoestratégica como:

- a) nodo de articulación económico-comercial y del sistema vial y de comunicaciones a nivel macro regional;
- b) enlace con las regiones Centro, Oeste y Norte del país.

Esta tendencia integradora a nivel continental, en la que Córdoba deberá afianzarse, se ha visto confirmada en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994 en la cual se planteó un plan de acción para la constitución de un único mercado común americano para el año 2005. Por otro lado, la reciente firma en Madrid del Acuerdo Marco Interregional entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR abre un nuevo

panorama en materia de cooperación interregional. A mediano plazo el acuerdo prevé la creación de una Asociación inter-regional que tendrá importantes impactos principalmente en las áreas económica, comercial, científico-tecnológica, comunicaciones y medio ambiente.

El proceso de integración económica en grandes bloques regionales plantea un conjunto de nuevos desafíos a las economías nacionales. La eliminación de medidas proteccionistas, la apertura de los mercados y la integración de los procesos productivos están modificando de manera radical el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios así como los flujos de intercambio. En el caso particular de la ciudad de Córdoba el entorno regional definido por el MERCOSUR implica oportunidades y amenazas a las que se deberá enfrentar y dar respuestas innovadoras si se pretende posicionar a la ciudad como un centro competitivo en este contexto. Es previsible entonces que las nuevas actividades que se localicen en el marco del proceso de globalización y por lo tanto de mayor interrelación en el sistema de ciudades se apoyen en las ventajas comparativas que pueda ofrecer la ciudad y su ámbito metropolitano.

## **5. Modelo de desarrollo y estrategias**

El proceso de análisis / diagnóstico seguido en la formulación y su confrontación con las tendencias del entorno representadas por los escenarios <sup>(13)</sup> permitió configurar un modelo de ciudad definido a través de 1 Objetivo General, 4 Ejes Estratégicos, 24 Objetivos Particulares, 25 Subobjetivos y 35 Proyectos y Acciones Estratégicas que se interrelacionan y complementan.

Para su elaboración se partió de las siguientes definiciones que sintetizan los criterios y análisis priorizados por los diferentes actores públicos y privados participantes del proceso:

Córdoba es una ciudad en proceso de metropolización e integración con el sistema de ciudades del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

En los últimos años se consolidó como centro de importancia regional a partir de una favorable coyuntura de crecimiento que se manifiesta en algunas de sus variables macroeconómicas: producto bruto, inversión, etc.

Córdoba es también una ciudad / región con numerosos problemas socio urbanos y ambientales procedentes de las etapas de desarrollo anterior y de las tensiones que genera la inequidad social del proceso de reestructuración económica y estatal vigente.

A su vez concentra recursos materiales y humanos en cantidad y calidad que permiten afirmar que su evolución jugará un papel importante en las futuras modalidades de integración de la sociedad y la economía nacional.

El gobierno municipal y las organizaciones locales han comprendido los desafíos que se presentan para la ciudad y han tomado la decisión de definir una estrategia de planificación del desarrollo apoyada en las fortalezas de la región y las oportunidades que ofrecen los escenarios de evolución del entorno.

---

<sup>(13)</sup> El concepto de escenarios tendenciales con el que se trabajó fue definido de la siguiente manera: “son proyecciones especulativas con una intencionalidad de pronóstico que sirven de marco orientador y referencial para ajustar la planificación de una estrategia”. Nilda Jelenic, asesora metodológica del equipo técnico del PEC, mimeo, Córdoba, 1995.

El modelo de desarrollo deberá conseguir una ciudad moderna y eficiente, progresivamente integrada en la región, equitativa y solidaria en las oportunidades colectivas e individuales y ambientalmente sustentable.

A partir de estas definiciones el modelo de desarrollo configura entonces un *proyecto programático integral de transformación de toda la ciudad* <sup>(14)</sup>, entendida como un sistema funcional y con cuatro dimensiones priorizadas correspondientes a cada uno de los ejes estratégicos:

- El modelo territorial propone una estrategia de desarrollo policéntrico de la ciudad (nuevas centralidades, articulación de la periferia y cohesión del espacio metropolitano) en simultáneo con el saneamiento y revalorización del casco fundacional y un fuerte acento en la expansión/gestión de las infraestructuras que mejoren la eficiencia y la productividad urbana.

- El modelo económico, centrado en mejorar la competitividad de Córdoba en su espacio regional y continental, tiene como elementos centrales la modernización y diversificación del tejido económico local, la atracción de nuevas actividades en particular de los sectores emergentes, el desarrollo de los recursos locales, la creación de nuevos empleos y la calificación de los recursos humanos.

- El modelo ambiental propone un enfoque de triple direccionalidad: actuar sobre los efectores de contaminación, preservar los recursos de calidad existentes y modificar pautas de conductas de la sociedad.

- El modelo social considera prioritario actuar con medidas específicas de reinserción social y a partir de políticas integrales (hábitat-salud-educación-empleo), en forma focalizada sobre el sector con Necesidades Básicas Insatisfechas, el que configura el 14,1% de la población de la ciudad para el año censal 1991.

El objetivo general y los cuatro ejes estratégicos de actuación consensuados para este primer Plan Estratégico son los siguientes:

## OBJETIVO GENERAL

**CORDOBA "LA DOCTA", CIUDAD MODERNA DE AMERICA, AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE, COMPETITIVA Y SOLIDARIA.**

El Objetivo General es la directriz mayor del Plan, la "imagen-objetivo" <sup>(15)</sup> y el marco de referencia técnico / político de las decisiones de transformación de la ciudad de los próximos años. Se ha formulado en función de:

- las debilidades y fortalezas priorizadas en el diagnóstico;
- los ejes estratégicos acordados; y,

---

<sup>(14)</sup> "La ciudad no es un conjunto de compartimentos, la política urbana no puede ser una serie de programas sectoriales. La ciudad es mezcla y la política urbana una combinación inteligente y sensible.... El desarrollo urbano se materializa en un programa de obras y acciones, pero sólo construye la ciudad futura si responde a un proyecto global, conocido, equilibrado y deseado. Puede ser el Plan Estratégico". Jordi Borja, "Por un desarrollo urbano afortunado", Mimeo, Barcelona / Bogotá, Febrero de 1995.

<sup>(15)</sup> Al plantearnos el objetivo general del plan coincidimos con Carlos Matus cuando dice: "Mientras no se demuestre que alguna ley todavía no enunciada rige la evolución de la sociedad hacia un fin y una estructura determinados, toda imagen-objetivo será en cierta medida una utopía y toda estrategia, una posibilidad incierta". Carlos Matus, "Estrategia y Plan", Textos del ILPES, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

- los objetivos particulares que les corresponden.

Desde el punto de vista conceptual, el objetivo general (de carácter genérico y con una fuerte síntesis expositiva) intenta tener suficiente valor explicativo para formar una visión integral e integradora de los grandes temas urbanos de Córdoba:

- la aspiración de consolidar a Córdoba en el marco continental al que pertenece y en el que se supone puede insertarse con ventajas competitivas importantes;
- la evocación de su sustancial tradición cultural y universitaria cuya potenciación puede significar una oportunidad importante para su reposicionamiento;
- la inserción competitiva en los mercados sin renunciar a la calidad ambiental;
- la certeza de que el modelo de desarrollo que persigue el PEC deberá tener como pilar fundamental una sociedad más solidaria en búsqueda de mayores niveles de equidad social.

### **Eje Estratégico I.**

**CIUDAD FUNCIONALMENTE EQUILIBRADA, ESPACIALMENTE INTEGRADA, POLICENTRICA Y ARTICULADORA DE SU ENTORNO METROPOLITANO**

### **Eje Estratégico II**

**POSICIONAR A CORDOBA COMO CIUDAD COMPETITIVA, ARTICULADORA DEL SISTEMA DE CIUDADES DEL CENTRO, NORTE Y OESTE DEL PAIS, EN UNA ECONOMIA INTEGRADA AL MERCOSUR**

### **Eje Estratégico III**

**GENERAR LAS CONDICIONES SOCIO-AMBIENTALES QUE PERMITAN POSICIONAR A CORDOBA COMO UNA DE LAS METROPOLIS MAS ATRACTIVAS DEL CONO SUR POR SU CALIDAD AMBIENTAL**

### **Eje Estratégico IV**

**CIUDAD SOLIDARIA, CON EQUIDAD E INTEGRADA SOCIALMENTE, COMPROMETIDA A IMPLEMENTAR LINEAS DE ACCION ESPECIFICAS E INTEGRALES QUE FAVOREZCAN LA DISMINUCION DE LA POBREZA URBANA**

## **6. Organización y proceso de elaboración del Plan**

Como se ha dicho, el Plan Estratégico de Córdoba (PEC) refleja la voluntad política del Municipio y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar participativamente un proyecto global de ciudad.

Esto implicó desarrollar un proceso de análisis/debate abierto a la participación de los distintos actores y generar un espacio de acuerdos estratégicos y de movilización de la sociedad. En él resultó imprescindible tener una comprensión integral de la problemática de la ciudad para impulsar de esta forma un conjunto de actuaciones integradoras de las diferentes dimensiones que tiene la misma. Este hecho está básicamente ligado a la complejidad que implica el fenómeno urbano en sí mismo, lo que significa que cualquier intento de abordaje parcial del mismo está limitado a tener en

ciertos casos efectos positivos restringidos, y en otros, consecuencias negativas para la ciudad.

La estructura organizacional adoptada en los 21 meses que abarcó la formulación del PEC fue la siguiente:

<b>COMITE</b>
<b>EJECUTIVO</b>
<b>COORDINACION GENERAL</b>
<b>COORDINACION TECNICA</b>

<b>COMISIONES DE TRABAJO</b>			
<b>EJE</b>	<b>EJE</b>	<b>EJE</b>	<b>EJE</b>
<b>ESTRATEGICO I</b>	<b>ESTRATEGICO II</b>	<b>ESTRATEGICO III</b>	<b>ESTRATEGICO IV</b>

El proceso de planificación estratégica adoptado en Córdoba requirió de un esquema metodológico complejo y particular para su formulación y posterior implementación que permita combinar diferentes aspectos: las características propias de la realidad local, las expectativas y racionalidades de los distintos actores, una secuencia lógica operativa clara, instrumentos y técnicas de planificación sencillos, recursos acotados y "tiempos" acordes con las necesidades.

De tal forma, el proceso que se implementó reconoce una secuencia lógica operativa compuesta por una serie de fases complementarias entre sí. La metodología participativa adoptada permitió construir un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados, que garanticen un proceso concertado de formulación y una implementación posterior eficaz y eficiente de lo acordado.

De tal forma, el PEC pretende constituirse en un

**PLAN PRO ACTIVO PARA LA CIUDAD, QUE ACUERDA ESTRATEGIAS Y SOLO TIENE SENTIDO EN EL COMPROMISO DE LA ACCION CONJUNTA.**

El esquema general sintético adoptado es el que sigue:

<b>Estudios y análisis preliminares</b>
<b>Planteamiento general</b>
<b>Análisis de actores</b>
<b>Determinación de temas críticos</b>
<b>Diagnóstico</b>
<b>Análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)</b>
<b>Análisis de escenarios</b>
<b>Definición del modelo de desarrollo</b>
<b>Determinación Ejes Estratégicos</b>
<b>Determinación del Objetivo General</b>
<b>Determinación de Objetivos Particulares</b>

## **Identificación y formulación de proyectos y acciones estratégicas**

### **Implementación del plan**

Los contenidos sintéticos y los tiempos físicos que ocuparon cada una de las etapas fueron los siguientes:

- Durante los meses de abril y mayo de 1994, se integró la Unidad de Planificación municipal (UPLA) con un conjunto de profesionales que constituyeron el grupo base del Equipo Técnico del PEC. Simultáneamente se realizaron los análisis urbanos preliminares y una serie de actividades internas tendientes a la organización de las tareas que darían inicio al plan. A estos efectos se tomaron como base de trabajo los informes finales elaborados por la CEPAL en el marco de la Asistencia Técnica en Sistemas de Gestión Urbana para el Municipio de la Ciudad de Córdoba (Proyecto CEPAL BT-HOL-0038).

- A fines de mayo de 1994, se realizó el seminario "Gestión Urbana en Ciudades Intermedias", en el que participó como disertante el Arq. Pablo Jordán, especialista de la CEPAL en temas urbanos, con el objetivo de focalizar las principales tendencias y escenarios urbano-regionales.

- En el mes de junio de 1994, el Equipo Técnico elaboró un conjunto de documentos de carácter preliminar, denominados "Pre-diagnósticos por Áreas Temáticas", en los que se realizó una primera propuesta de identificación de temas críticos a priorizar en la etapa de elaboración del diagnóstico, así como de los principales aspectos positivos (fortalezas) y negativos (debilidades) identificados en la ciudad. Las áreas y temas críticos seleccionadas para el análisis fueron los siguientes:

- \* Pobreza y Desarrollo Social
- \* Medio Ambiente Urbano
- \* Salud Pública
- \* Educación
- \* Reforma y Modernización del Estado
- \* Tránsito y Transporte
- \* Desarrollo Urbano
- \* Desarrollo Económico de la Ciudad

- Durante los meses de julio y agosto, se desarrolló un proceso de análisis y debate de los documentos preliminares, entre los profesionales integrantes del Equipo Técnico y distintas áreas y dependencias municipales vinculadas a las mismas, tendientes a consensuar una perspectiva común en cada una de estas temáticas. Paralelamente, desde la UPLA, se elaboraron una serie de documentos metodológicos tendientes a definir el marco conceptual del proceso de planificación estratégica, los principales aspectos del sistema de planificación y los lineamientos generales a tener en cuenta en la formulación del diagnóstico de cada una de las áreas.

- En forma simultánea con la elaboración de los trabajos, las Coordinaciones General y Técnica del PEC y el Equipo Técnico de la UPLA comenzaron la edición de la revista "Córdoba, Ciudad y Desarrollo" con el objetivo de ampliar el debate local e internacional alrededor de los diferentes aspectos en estudio. Adicionalmente se dio comienzo en distintas agencias con la gestión de programas de cooperación y financiamiento que viabilizaran la futura implementación de las acciones del plan.

- En el período setiembre-noviembre de 1994, se realizaron nueve Talleres de Diagnóstico y Fijación de Objetivos, en los cuales participaron más de 150 instituciones y cerca de 180 asistentes. Los contenidos de los talleres siguieron los temas críticos identificados.

- En octubre de 1994, y como parte de la elaboración del diagnóstico y fijación de objetivos, se realizó el seminario "Planificación Estratégica de Ciudades", que tuvo como disertante al Dr. Jordi Borja de la ciudad de Barcelona.

- En el mes de noviembre de 1994, se llevó a cabo la preparación de los Documentos N° 1 (Trascripción de los Talleres de Diagnóstico y Fijación de Objetivos) y N° 2 (Síntesis Final del Diagnóstico Integrado y Objetivos Estratégicos) a partir del cual se integraron los análisis realizados en cuatro dimensiones: física-espacial, económica, ambiental y social. Estas perspectivas permitieron la definición del modelo de desarrollo y de los cuatro ejes estratégicos.

- En el mes de diciembre de 1994 se constituyeron las comisiones de trabajo de los distintos ejes estratégicos, las que se integraron con los participantes de los talleres y con un importante número de representantes de diversas instituciones que fueron invitados con posterioridad a los mismos. Paralelamente el Comité Ejecutivo aprobó y publicó la "DECLARACION DE CORDOBA PARA EL PROXIMO MILENIO. PLAN ESTRATEGICO DE CORDOBA: NUESTRO PROYECTO COLECTIVO Y GLOBAL PARA LA CIUDAD".

- A partir de los contenidos del Documento N° 2, "Síntesis final del Diagnóstico Integrado y Propuestas de Ejes y Objetivos Estratégicos", las comisiones realizaron una tarea de análisis y discusión que permitió generar una serie de aportes acerca de la problemática identificada en los talleres, de los objetivos definidos en los mismos y de los escenarios presentados por el Equipo Técnico de la UPLA.

- En el mes de abril de 1995, y como finalización de la elaboración del diagnóstico y definición de objetivos e inicio de la etapa de definición de las acciones y proyectos, se realizó el Seminario Internacional "Desarrollo y Estrategias en la Ciudad de los '90", en el que disertaron los siguientes expertos: Manuel Castells, Jordi Borja, Manuel Herce, Jordi Parés y Luis Felipe Alonso Teixidor de España, Freddy Garay de Argentina, Gabriel Vidart de Uruguay y Pablo Jordán y Luis Durán de Chile.

- En el curso del segundo semestre de 1995 se editaron los Documentos de Trabajo N° 3 y 4, con los que las comisiones de trabajo identificaron y definieron las ideas de proyectos y acciones del plan según el Objetivo General y los Ejes Estratégicos determinados.

- En el mes de septiembre, y a partir de la iniciativa de la coordinación del PEC, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba la formulación del Programa de Desarrollo Integral de las Grandes Aglomeraciones del Interior que permitirá financiar diversos proyectos y acciones del plan. Asimismo el Instituto de Cooperación Iberoamericano de España (ICI), la Sociedad Alemana para Cooperación Técnica (GTZ), la organización internacional METROPOLIS y la Comisión Económica para América Latina (ONU/CEPAL) aprueban diferentes programas de cooperación y financiamiento para la implementación del PEC.

- Entre los meses de octubre y diciembre se conformaron las comisiones específicas por proyecto que elaboraron los perfiles de cada uno de ellos. Como cierre y evaluación de dicha tarea se desarrolló el Seminario Internacional “Córdoba, Ciudad y Desarrollo” con la participación de distintos funcionarios municipales, de organizaciones locales comprometidos con la ejecución de las distintas actuaciones y de los representantes de las instituciones nacionales e internacionales que cooperarán con las mismas.

- 

### Datos básicos del proceso de formulación del Plan Estratégico

Inicio del proceso	Abril de 1994
Elaboración de proyectos	Diciembre de 1995
Objetivos generales	1
Ejes estratégicos	4
Objetivos particulares	24
Subobjetivos	25
Proyectos y acciones estratégicas	35
Instituciones integrantes del Comité Ejecutivo	23
Instituciones participantes en las diferentes fases de la formulación	160
Total aproximado de personas participantes en las diferentes fases de la formulación	1.500
Talleres de diagnóstico	19
Comisiones de trabajo	16
Seminarios Internacionales	5
<b>COMITE</b>	<b>EJECUTIVO</b>
Unión Industrial de Córdoba	Bolsa de Comercio de Córdoba
Centro Comercial e Industrial de Córdoba	Universidad Católica de Córdoba
Universidad Nacional de Córdoba	Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Córdoba
Arzobispado de Córdoba - Caritas Arquidiocesana	Confederación de Deportes de la Provincia de Córdoba
Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales	Telecor - Canal 12
Federación Agraria Argentina	Claridad A.F.J.P. S.A.
Sindicato Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA)	Asociación Gremial de Empleados de Comercio
Unión Tranviarios Automotor	Gobierno de la Provincia de Córdoba
Comité de Enlace en Argentina del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Colegio de Farmacéuticos - Provincia de Córdoba
Alianza Cristiana Iglesias Evangélicas de la República Argentina (ACIERA)	Delegación de Asociaciones Israelitas de Córdoba (DAIA)
Comisión Organizadora de Dirigentes Vecinales	Federación de Entidades

	Profesionales Universitarias de Córdoba (FEPUC)
Municipalidad de Córdoba	

## 7. Algunas conclusiones provisorias en plena fase de implementación del Plan

En la actualidad la experiencia cordobesa es todavía una experiencia en marcha. No es totalmente homogénea y por supuesto tiene desajustes por corregir, políticas a mejorar, contradicciones a saldar y reformas a completar. Por otro lado, en la actualidad, la puesta en marcha de la fase de implementación recién está permitiendo evaluar con algún grado de detalle errores y/u omisiones de la etapa de formulación.

En lo social y territorial, el conjunto de problemáticas todavía a encarar requiere de un largo camino para llegar a una ciudad más eficiente, equitativa y articulada. La realidad urbana de Córdoba es una realidad de múltiples niveles de complejidad y escalas.

Sin embargo, y con la provisoriedad del caso, puede resultar válido arriesgar algunas reflexiones preliminares, generales y heterogéneas.

a) La complejidad de las variables urbanas (en particular las socio-económicas y su expresión ambiental-territorial) muestran la necesidad de una política global que no puede configurarse sólo a través de un conjunto de proyectos emblemáticos de la ciudad sino con la plasmación de un proyecto programático de transformación de toda la ciudad.

b) La velocidad de los cambios actuales y la necesidad de planificar un proceso de transformación en “situaciones de incertidumbre” mostraron la validez de la decisión del enfoque-procedimiento estratégico adoptado: “No hay nada más difícil de planear, ni más incierto su éxito, ni más peligroso para dirigir, que la creación de un nuevo orden de las cosas” <sup>(16)</sup>.

c) Aún cuando el pensamiento estratégico no está demasiado difundido en la planificación de la gestión de las instituciones cordobesas (ni en las argentinas en general) los resultados obtenidos demostraron 3 cosas:

i) la sensibilidad de las organizaciones locales participantes en torno a la identificación de las principales debilidades y fortalezas de la ciudad;

ii) la clara voluntad de consenso y articulación en pos de alcanzar grandes objetivos ciudadanos; y,

iii) el acierto del método elegido en aras de comenzar a abrir canales de mayor democratización en las decisiones urbanas.

d) El liderazgo del estado municipal en el proceso de transformación es ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas concertadas. Aquí es bueno analizar las palabras de Freddy Garay y, aunque él lo refiere sólo al marco del urbanismo, sin duda se podría generalizar su aseveración al ámbito más global del conjunto de las políticas y de la gestión urbana: "El urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos de su acción. Sólo el estado cierra la cuenta global, teniendo la responsabilidad de prever estos efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez eficaz, equitativo y legítimo. Tampoco es cierto que, en este contexto, el Estado pueda confiar en

<sup>(16)</sup> “El Príncipe”, Machiavello, Ediciones de Bolsillo, 1994.

su propia capacidad de inversión. No garantiza la reversión de las tendencias, perdiendo en cambio la potencialidad de las iniciativas de la sociedad. Promover, encauzar, acotar, compensar son los parámetros para la construcción de un instrumental adecuado a las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad".<sup>(17)</sup>

e) El proceso de concertación implementado permitió una ampliación del debate urbano y una toma de conciencia más generalizada respecto de la responsabilidad social en el consumo y la construcción de la ciudad. Como bien dice Roberto Converti: "Así, si las ciudades se explican en tanto organizadoras y articuladoras de fenómenos naturales y artificiales, donde se registran y procesan las contiendas de intereses de grupos e individuos, comprender la relación Ciudad-Ciudadanía aumenta la importancia del salto social de conciencia urbana como procedimiento base y estructural para la modificación de las condiciones de incertidumbre en la calidad del desarrollo".<sup>(18)</sup>

f) En la medida en que la planificación estratégica se basa en el consenso entre las instituciones participantes, el respeto absoluto a los acuerdos conseguidos es la garantía de una cooperación fundada en la credibilidad y confianza entre el sector público y la sociedad civil. En ese marco la representatividad y liderazgo de las instituciones y de sus representantes resulta vital para la legitimación social del proceso.

g) En el caso de Córdoba, y más allá de la autocrítica a realizar que seguramente determinará las falencias necesarias de corregir, fue extremadamente importante haber diseñado un esquema metodológico propio y particular. Como en todo proceso innovador se trabajó con un alto porcentaje de "prueba y error" que la experiencia ayudará a mejorar.

g) La elaboración del Plan permitió que la ciudad "ganara" nuevos espacios de autonomía de decisión para fijar sus propias políticas de desarrollo, fortalecidos y potenciados por los diferentes ensayos de concertación público-privada llevados a cabo.

h) La experiencia en Córdoba y en otros aglomerados del país está mostrando que por lo menos en el contexto de nuestras ciudades y de nuestra región no hay estrategia ni transformación de la ciudad sin transformación simultánea del Estado. Esta transformación del Estado debe entenderse como una modificación profunda y audaz de las prácticas tradicionales de gestión de las políticas públicas en orden a lo que se llama el "desarrollo humano sustentable".

i) La promoción internacional de la ciudad juega un papel cada vez más preponderante en una política de revitalización en conjunto con una serie de acciones / proyectos dirigidos a mejorar su inserción / comunicación en / con el ámbito regional.

Como se dijo más arriba, todavía hay en el proceso cordobés mucho que corregir y avanzar, pero sobre todo hay mucho por debatir, calificar y ponderar. La experiencia latinoamericana actual es rica en ejemplos prácticos de gestión urbana para investigar, analizar y replicar. ¿Será posible construir un cuerpo de ideas a partir de ellos?. En general pareciera que nuestras experiencias tienen el defecto de no terminar de conformar un cuerpo conceptual sistematizado o por lo menos de no tener un "espacio" de discusión que permita un avance reflexivo y crítico.

Un esfuerzo en ese sentido permitirá reconducir procesos y proponerse caminos alternativos a partir de una colaboración más estrecha entre nuestras ciudades.

---

<sup>(17)</sup> Freddy Garay en "Repensando el proyecto". Revista ARQUIS Nro. 1, Buenos Aires, Enero de 1994.

<sup>(18)</sup> Roberto Converti en "El presente urbano latinoamericano. Realidad e imaginación". Revista ARQUIS N° 9, Buenos Aires, 1996.

# La gobernabilidad en grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)<sup>19</sup>

José Luis Coraggio <sup>20</sup>

Investigador Docente Titular de Sistemas Económicos Urbanos  
Director del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento  
(Argentina)

## 1. A manera de Introducción: sobre barcos y ciudades sin rumbo

En la agenda de las ciencias sociales se viene dando una sofisticada discusión sobre asuntos de gobierno que toma en parte la forma de nuevos matices (y diferencias importantes) entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En parte por sus emisores originales y en parte por el predominio de la racionalidad instrumental, tal discusión no puede eludir ciertos ribetes tecnocráticos. Antes que pretender entrar en ese debate, quiero iniciar esta ponencia apelando a un recurso mucho más simple para entrar en tema: la metáfora del gobierno de un barco en la tormenta.

Un barco *gobernado* es uno que tiene instrumentos de propulsión y navegación - motores o velas, timón, etc.- accionados por una estructura de comando y acción -capitán, oficiales, marineros- que los utiliza para incidir en los movimientos del barco ante las condiciones cambiantes, a veces compensando, otras acompañando, el juego de fuerzas externas. Las decisiones que se toman pueden tener, por momentos, objetivos puramente tácticos (mantener el barco a flote, cualquiera sea la dirección en que se desplaza, hasta que cambien las condiciones de tormenta), pero su *gobierno* supone un objetivo estratégico (llegar a determinada meta en determinado tiempo) que marca el rumbo y ritmos de marcha que debe llevar el barco en cada posición.

Un barco *a la deriva* es un barco inerte, pasivo, sin gobierno, llevado por fuerzas externas -oleaje, vientos, corrientes marítimas- en direcciones que un observador externo podría incluso hasta predecir, dada la trayectoria anterior registrada y la dirección y fuerza de los factores externos imperantes en el momento de la observación. Llegar a una meta elegida se vuelve aquí ilusión, la sobrevivencia se vuelve sentido. Algunos factores estructurales del barco pueden incidir pero muy marginalmente en la predicción de la trayectoria futura, salvo en la posibilidad del hundimiento...

Siguiendo con la metáfora (alimentada por tantas películas y novelas sobre naves en peligro), en barcos con suficientes recursos y bien gobernados debe esperarse, incluso en medio de grandes tormentas, que se mantenga -dentro de correcciones tácticas- el rumbo que conduce a la meta. El fracaso táctico o la incertidumbre respecto al rumbo pueden poner en cuestión quién dirige el barco o la misma estructura de dirección (hacerla más vertical o assembleísta). Pero salvo que la tripulación se maneje por cábalas, difícilmente se llegará a la conclusión de que el mejor método es dejarse llevar por las fuerzas

---

<sup>19</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el Simposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997.

<sup>20</sup>Investigador-docente Titular de Sistemas Económicos Urbanos, Director del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

externas -ir a la deriva- salvo que se hayan perdido todos los instrumentos de gobierno del barco.

¿Tiene sentido hablar del gobierno de un barco a la deriva? Aún bajo esas condiciones hay decisiones que tomar, recursos que asignar, una sobrevivencia y un orden que sostener en el barco, una especie de gobierno local, restringido. Ir a la deriva genera incertidumbres y ansiedades que pueden provocar problemas de convivencia en el barco, y el sentido y estilo de su gobierno interno sigue siendo importante. Así, si ante la escasez de recursos se mantiene o acentúa una distribución desigual -los oficiales comen pavo y champaña, los marineros galleta con agua- es previsible una revuelta. El capitán tiene a su alcance varias tácticas posibles: acentuar el rigor del reglamento interno y subir las penas, tratando de reprimir cuestionamientos o acciones “subversivas”; insistir con tono de profeta en que el barco llegará a la meta ansiada; apelar a un programa para mantener la moral, haciendo lavar “voluntariamente” la cubierta del barco, pintarlo y repintarlo, organizar rifas de pavos o restos del pavo, organizar juegos competitivos diarios, proyectar películas alienantes u otras actividades distractivas para “mantener la moral” de la tripulación, pero que no tienen nada que ver con el rumbo del barco. En todo caso, el tiempo se vuelve parámetro fundamental: ¿cuánto se puede seguir así, sin rumbo?

Las ciudades no son barcos a la deriva, ni la ciudadanía es tripulación, ni el mercado global es un océano. Pero se les asemejan. Pareciera que llegamos al fin del siglo habiendo perdido la convicción de que es posible auto dirigirse en un rumbo elegido. Se nos dice que el mercado-océano no está siendo agitado por nadie que pueda ser hecho responsable y sobre quien se pueda influir, sino que su furia destructiva es un puro proceso natural, y que pretender cambiar el sentido de las fuerzas del mercado-oleaje desde la ciudad-barco sólo llevaría a una segura destrucción. Los gobernantes de turno apelan a la ineluctabilidad del destino o a la fe en las fuerzas libres de la economía, dejando las ciudades a la deriva, reduciendo su gestión a la de acomodar el barco, barrerlo y pintarlo de manera eficiente para ponerlo presentable y atraer “inversores” con víveres frescos.

Esa gestión de acomodo al nuevo estilo de desarrollo tecnológico y al proceso de globalización del mercado capitalista escinde la ciudad-barco en dos cubiertas de distinto nivel: la “ciudad alta”, selección de la crema del mercado, eficientemente organizada e integrada dinámicamente al mercado mundial, ocupada por una élite próspera y segregada que come pavo con champaña, y la “ciudad baja”, verdaderas galeras conformadas por el resto de la ciudad, mayoritario, inorgánico, descapitalizado, lanzado a la inseguridad como modo de vida, plagado de problemas sociales y fuente de preocupación sistémica, sea por razones éticas o electorales. ¿Fin de la metáfora?

Tal dualización parece manifestarse en dos modelos separados pero efectivamente complementarios de discurso y gestión. Para la “ciudad alta”: planificación estratégica y concertación, privatización y transnacionalización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad, valores exitistas ligados al crecimiento y la competitividad. Para la “ciudad baja”: gobernabilidad y políticas sociales focalizadas, compensatorias y de contención del estallido social, autoayuda y autogestión local, manejo clientelar de los recursos, valores de sobrevivencia para “los más aptos” y solidaridad para los rechazados y desvalorizados socialmente por el mercado. La ciudad alta y la baja se conectan mediante intercambios desiguales y asimétricos y también por relaciones simbólicas complejas, donde coexisten “la amenaza de violencia que viene de abajo” con “la filantropía de las donaciones que vienen de arriba”.

Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en ese campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial capitalista protagonizado por la acción combinada de Estado y Mercado. Se requieren proyectos sociales que -aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias a la globalización- tiendan a desarrollar -desde el Estado y la sociedad- el espacio de lo posible. Ampliación que debe priorizar el interés por mejorar las condiciones de vida de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los segmentos de pobreza absoluta.

No se trata entonces de negar la realidad, ni de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite, sino de ampliar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías. Para una primera hipótesis orientadora del rumbo, podemos aceptar el objetivo de progresar en el Desarrollo Humano, porque, con todas sus limitaciones, esa filosofía inspira una búsqueda de los límites de lo posible mediante un discurso crítico de la realidad contemporánea observable. Por eso no propondremos una alternativa integral al sistema capitalista -eufemísticamente llamado "de mercado"- sino avanzar en la superación de situaciones moral y políticamente insostenibles, desde el interior de los amplios espacios sociales y políticos que abre la misma exclusión económica y política que lo caracteriza en la época actual.

Pero cualquier propuesta que modifique de manera significativa el actual estado de cosas afectará intereses y generará o desarrollará nuevos sujetos y relaciones de poder, lo que la hace -necesariamente- política. Aunque parezca paradójico, justamente por ser política, en nuestra propuesta afirmaremos la centralidad de lo económico para modificar el actual estado de cosas y sus tendencias. La paradoja se disuelve al advertir que afirmar tal centralidad no implica una actitud economicista sino más bien una perspectiva político-cultural. En cuanto a los sujetos-agentes, rechazamos una opción dicotómica a-priori universal entre transformación desde el Estado o transformación desde la sociedad.

En particular, creemos que, si todavía tiene sentido hablar de un interés general en los países en desarrollo, la promoción de una economía popular urbana (núcleo de nuestra propuesta) es de interés común para un amplio espectro social y político. Esto no significa que esté exenta de contradicciones en relación a las fuerzas actualmente dominantes. Es más, en el juego de esas contradicciones -en especial, aunque no exclusivamente, desde nuestras ciudades metropolitanas- puede contribuirse decisivamente al desarrollo del campo popular y de su presencia efectiva en la escena democrática. A la vez, allí pueden plantearse opciones más dinámicas y autodeterminadas de desarrollo nacional y regional, capaces de inspirar nuevas alianzas estratégicas.

## **2. Buenos Aires metropolitana: una mega ciudad en transición**

Esa gran ciudad, usualmente denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>21</sup> -que en adelante llamaremos Buenos Aires a secas- forma parte, junto con

---

<sup>21</sup>Incluye la Capital Federal (aproximadamente 200 km<sup>2</sup>) más lo que en el uso argentino se denomina el Conurbano o Gran Buenos Aires, es decir el complemento territorial contiguo que, junto con la Capital Federal, conforma una mancha urbana continua cuyas 25 jurisdicciones municipales cubren aproximadamente 3900 km<sup>2</sup>. Para un examen riguroso de las diversas definiciones que tienen como referente esta gran aglomeración, ver Eduardo Passalacqua, Gobierno y Administración del Área Metropolitana de Buenos Aires, (manuscrito en preparación). El proceso de conurbación tiene larga data: "Entre 1914 y 1970, la extensión desborda límites jurisdiccionales y anexa asentamientos urbanos periféricos que refuerzan el capitalino, generando una unidad funcional que pasa de un radio teórico de 13,5

México, San Pablo y Río de Janeiro, del grupo mundial de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes (mega ciudades). Por su historia como centro metropolitano dentro de la Argentina y como nodo de intermediación con el resto del mundo, y por su masa demográfica y económica, Buenos Aires debería tener potencial para insertarse favorablemente y contribuir a la inserción de Argentina -y de la región más amplia a la que pertenece- en las redes mundiales que constituirán el nuevo sistema global.

Por lo mismo, su coyuntura y su futuro trascienden la problemática local y se convierten en una cuestión política de orden nacional, si es que no internacional. Cómo se resuelva esa cuestión tendrá fuerte incidencia sobre la Nación en su conjunto y una incidencia significativa sobre la estructuración de nuevas regiones en el sur del continente.

Buenos Aires tiene una posición geográfica, pero ¿tiene una posición estratégica sobre como superar los traumas de la globalización?; tiene una infraestructura de servicios instalada, pero ¿tiene una vocación productiva definida?; tiene una población -crecientemente heterogénea sin duda- capaz de encarnar el tipo de disposiciones y conocimientos que se dice reclama la nueva tecnología, pero ¿tiene una sociedad integrada y una ciudadanía capaz de actuar políticamente para asegurar que la competitividad no se disocie del desarrollo de su calidad de vida?; tiene múltiples instancias administrativas con jurisdicción en su territorio, pero ¿tiene un sistema político de gobierno que permita consensuar o concertar democráticamente un rumbo compartido?

Todas estas cuestiones apuntan a aspectos subjetivos de esa totalidad abierta que llamamos Buenos Aires, y por tanto a las condiciones subjetivas de su gobierno. Aquí plantearemos que -ante el déficit evidente de tales condiciones- el proceso de su superación será inseparable de la lucha por la transformación de su base económica; que el buen gobierno de una metrópolis no puede reducirse a criterios sobre el estilo de gestión de lo público o del juego democrático, sino que debe pasar también la prueba del desarrollo integrador y sustentable de su economía.

### 3. ¿Es Buenos Aires gobernable?

La idea de gobierno de una ciudad sugiere una dirección común, un sentido subjetivamente planteado y buscado para las múltiples acciones -autónomas en su decisión pero interdependientes por sus efectos- de los miembros de esa sociedad. Si, buscando el sujeto político de Buenos Aires, supusiéramos que sus casi 12 millones de habitantes se han constituido como ciudadanía con una misma identidad metropolitana,

---

km a 30,7 km". "... en 1915 casi el 80% de la población metropolitana residía dentro de la actual ciudad de Buenos Aires, y ya en 1947 ese porcentaje bajaría al 60%. A fines del siglo, apenas el 25% de la población metropolitana estará dentro del territorio de la Capital Federal." La extensión de transporte urbano y "la venta de lotes a plazos accesibles a la población de bajos recursos" llevaron a que en la zona central predominaran los sectores medios mientras que los sectores de más bajos ingresos se concentraron en la periferia, "característica que diferenciará marcadamente a Buenos Aires de otras metrópolis latinoamericanas" (El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis, Comisión Nacional Area Metropolitana de Buenos Aires, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1995.). Recientemente comenzó a darse el fenómeno de las urbanizaciones cerradas o *countries* situados en la periferia, conectados con el centro a través de la autopistas privatizadas, marcando la existencia de dos ciudades: "la de arriba", de mayor accesibilidad y velocidad, y "la de abajo", incluso adicionalmente partida por efecto de esas rutas y barrios cerrados. Ver: Francisco Suárez, "Nuevas tendencias residenciales en la ciudad de Buenos Aires", Carta Económica, Año 9, N° 52, Universidad de Guadalajara, Enero-Febrero de 1997, México, enero-febrero 1997.

diversas condiciones parecen contradecir esa hipótesis. Así, existe un fuerte clivaje social y cultural entre la Ciudad de Buenos Aires (“la Capital, el puerto, los porteños”) y el Conurbano Bonaerense (parte de la Provincia de Buenos Aires y, por tanto, “bonaerenses”<sup>22</sup>), en particular sus dos cordones de más reciente conformación<sup>23</sup>, algo que se manifiesta incluso en el comportamiento electoral diferencial.

Esto último es en parte producto de la manipulación simbólica de partidos políticos que, en su competencia por votos, mantienen o incluso exacerbaban la contraposición entre la población del Conurbano y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (la Capital), y entre la población de la Capital y el gobierno de la Provincia del mismo nombre. Instrumento material y no sólo simbólico de tal manipulación ha sido la reciente institucionalización del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que se nutre con recursos nacionales bajo el control del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y permite -directamente o mediante la ejecución de programas sociales por parte de los municipios- un control clientelar sobre los pobres del Conurbano, que constituyen la mayor masa de maniobras existente para las elecciones provinciales y nacionales.<sup>24</sup>

Ese estilo de acumulación de poder mediante el control político centralizado se manifiesta también en la decisión provincial de dar una autonomía débil a sus municipios, incluidos los 24 municipios del Conurbano que terminan componiendo un mosaico de administraciones locales aisladas entre sí y tributarias del poder político y administrativo del gobierno provincial. En esto, la reciente autonomización de la Ciudad de Buenos Aires -que ahora elige su Jefe de Gobierno y tiene legislatura propia- marca una tendencia inversa al independizarla del gobierno nacional, y a la vez acentúa la diferenciación entre el gobierno de la Capital y los gobiernos locales de su conurbación.

Por otro lado, es fundamental recordar que, con recursos y problemas muy desiguales, superponen sus jurisdicciones sobre aspectos o segmentos de esta metrópolis: el Gobierno Nacional, la Gobernación provincial, el Gobierno de la Capital y los Gobiernos Locales de los municipios conurbados. ¿Podrá este heterogéneo conglomerado social y su sistema administrativo-político tri-jurisdiccional y multi-local articularse y auto transformarse hasta asumir una identidad metropolitana capaz de sostener una acción estratégica ante el sistema global, o será esto una ilusión de intelectuales y técnicos más no de los políticos ni de la ciudadanía?<sup>25</sup> ¿Al respecto, qué papel juega lo político en general y el gobierno de ciudades metropolitanas en particular, en una época en que el mercado avanza decididamente sobre el poder estatal? O, si el rumbo de una ciudad está dado fundamentalmente por su trayectoria económica, en una economía de mercado ¿es posible volver a incluir la definición del rumbo entre las

---

<sup>22</sup>Alternativamente, podría ser inscripta en la contraposición entre “el interior y el puerto”, algo que puede apoyarse en el origen migratorio de una proporción importante de los habitantes del conurbano, pero esto no coincidiría con la apreciación histórica que contraponía la región pampeana como un todo (incluida la Provincia de Buenos Aires) al interior del país. Para un análisis de cuestiones vinculadas, ver Néstor Lavergne, El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía, Prendergast Editores, Buenos Aires, 1995.

<sup>23</sup>La población de la RMBA puede verse como compuesta por la Capital Federal y varios cinturones que fueron extendiendo la mancha urbana y que datan de comienzos de siglo (primer cinturón), 1940-1950s (segundo cinturón) y 1960-1980s (tercer cinturón). Ver. Carlos Rodríguez, “Buenos Aires: Looking for the Light Metropolitan Authority”, University College London, (manuscrito), 1997. Sobre las desigualdades socio-territoriales de Buenos Aires, ver: Gustavo A. Kohan, “Transformaciones de la estructura socio-ocupacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1991-1996”, ponencia presentada en este mismo seminario.

<sup>24</sup>Para una mejor comprensión de dicho Fondo, escasamente estudiado, ver: Claudia Danani, Magdalena Chiara y Judith Filc, “El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una aproximación macroinstitucional”, Colección Investigación, Serie Informes de Investigación Nº 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997.

<sup>25</sup>Al respecto, ver Passalacqua (op.cit).

decisiones sujetas al ejercicio de la voluntad política, o éste se limita a la administración interna de una ciudad llevada por las fuerzas del mercado? En todo caso, la cuestión del gobierno de Buenos Aires ¿es una cuestión local, intra metropolitana, o es una cuestión nacional, tanto por su interés como por los procesos en que debe incidirse para resolverla? Si las claves para avanzar en su resolución son económicas, ¿cómo debe combinarse la reorganización de la economía pública, el desarrollo del empresariado capitalista y el desarrollo de un sistema de economía popular, todo lo cual supone un cambio profundo de las prácticas económicas de las mayorías y del estado?

#### 4. Las tendencias en el punto de partida

Para una visión sistémica del mundo global, dada su posición geográfica y la evolución regresiva de su sector industrial, la realización del potencial de Buenos Aires dependerá sobre todo de las nuevas funciones que pueda asumir competitivamente en la red mundial de mercados. Como lo pone Saskia Sassen: *“Junto con la bien documentada dispersión espacial de actividades económicas, han aparecido nuevas formas de centralización territorial de la gerencia y el control de operaciones de alto nivel. Los mercados nacionales y globales, así como las operaciones integradas globalmente, requieren lugares centrales donde se realiza el trabajo de la globalización.”*<sup>26</sup> Si el mercado fuera a determinar cuáles son las funciones que podría asumir Buenos Aires, aun en su papel limitado de ciudad periférica de la red global, la experiencia reciente de inversiones asociadas a la apertura económica puede estar marcando la tendencia que promete en su libre juego.

Así, han mostrado fuerte dinamismo y presencia pública las inversiones asociadas al desarrollo de un centro financiero. Sin embargo, funciona más como factoría periférica que conecta la economía nacional al mercado financiero mundial que como centro de orden global. Esto se manifiesta en que se nutre de inversiones especulativas atraídas por altas tasas de rentabilidad obtenidas en un mercado segmentado y cautivo “protegido” para ellas por el Estado nacional. Sin embargo, esas altas ganancias son justificadas por los mayores riesgos que se corren al invertir “en Argentina”. Pero tales riesgos son en buena medida cubiertos por la decisión política de comprometer la soberanía y el patrimonio nacional como garantía de la deuda externa, por una política macroeconómica que prioriza el sostenimiento de la convertibilidad y los balances que la hacen posible, y por esa afirmación de irreversibilidad de los contratos asociados a la privatización que lleva el nombre eufemístico de “seguridad jurídica”, todas ellas garantías brindadas por un gobierno que propugna que el estado nacional no debe intervenir en el mercado.<sup>27</sup> Un índice de que tales garantías han sido consideradas satisfactorias podría ser la fuerte inversión en fondos de pensión y en la compra de empresas privadas, en particular la reciente ola de compras de bancos por conglomerados internacionales.

Otra fuente de dinamismo evidente han sido las inversiones asociadas a la privatización de los servicios públicos: electricidad, agua y saneamiento, gas, disposición de residuos, correo y teléfonos, radios y canales de televisión, transporte incluidos los ferrocarriles y las autopistas con peaje (a lo que se pretende agregar los aeropuertos),

---

<sup>26</sup>Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1994, pag.1.

<sup>27</sup>La alternativa de constituirse en un centro financiero intermediario internacional supondría atraer el capital financiero con seguridades adicionales de un paraíso de desregulación. Abierta la competencia por cuál será el centro financiero del Mercosur, la ciudad y el país que lo logren quedarán cautivos de las prebendas fiscales y de una política de convertibilidad garantizada, que es lo menos que reclamará el capital financiero para asentar sus inversiones inmobiliarias y fuentes de empleo.

buena parte de los servicios de seguridad social, control de aduanas, etc., así como los centros de comercialización (shoppings, hipermercados), todos asociados a un mercado local que se decidió políticamente dejar cautivo de los comportamientos monopólicos, mediante una política de privatización total sin el contrapeso soberano de una efectiva institucionalización de sistemas de regulación. Mientras la inversión externa esté dirigida al mercado interno, se convierte en una fuerza opuesta a toda revisión futura de parámetros como el tipo de cambio, pues requiere mantener su valor en dólares y tener asegurada la salida de las ganancias.

Se han conformado estructuras monopolísticas en el sistema bancario (con un crédito personal, productivo y de vivienda, caro y de difícil acceso)<sup>28</sup>, en el sistema de comercialización minorista (y su correlato de ciertos precios tácticamente bajos dirigidos a la destrucción de la competencia del pequeño comercio y de hecho de la producción nacional por las consecuencias de las políticas de importación de bienes de consumo) y en los servicios urbanos básicos (con alzas de tarifas que aseguren una rápida recuperación de las inversiones y subsidios cruzados que acentúan el alto costo para los sectores medios).

Otro factor es el alto costo de los alimentos y combustibles en un país exportador de alimentos y petróleo, cuyos precios internos se mueven con los del mercado internacional, precios que contienen un alto componente de renta extractiva apropiada por monopolios de la producción o la circulación.<sup>29</sup> Los mecanismos de la renta urbana no regulada, acentuada por las inversiones concentradas en grandes conjuntos urbanos y por la sobrevaloración especulativa, se traducen en mayores costos de la producción urbana y de los alquileres. Para rematar, a esto se agrega una política fiscal basada en la imposición al consumo de bienes y servicios, reflejada en un indiscriminado y regresivo Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 21 por ciento-, todo lo cual genera los altos costos de la canasta básica de sectores medios bajos hasta medios altos, que hacen de Buenos Aires una de las ciudades más caras del mundo.

En ausencia de tasas de productividad excepcionalmente altas, ello incidirá tanto directa como indirectamente (a través del alto costo de vida y de los costos crecientes de políticas sociales compensatorias dirigidas a aliviar las consecuencias del desempleo y la baja de ingresos reales de los trabajadores) en el costo de las eventuales actividades productoras de bienes transables de origen urbano, sin cuyo desarrollo el equilibrio macroeconómico de este modelo se confirmará como altamente vulnerable. Cabe ahora ver si la competencia monopólica comenzará a bajar los precios o llevará a comportamientos colusivos para mantener altas tasas de rentabilidad.<sup>30</sup>

En Argentina hay una sofisticada medición y discusión sobre la evolución de las cantidades de oferta y demanda de trabajo, pero escasa comprensión acerca de los ingresos y en particular de la cuestión: ¿por qué no bajan aún más los salarios? ¿por qué no llegamos a los niveles de los países recientemente industrializados? ¿Por qué seguimos teniendo salarios 10 o 15 veces superiores? Podría aducirse que es por la resistencia social a la pérdida de derechos adquiridos (hoy presentados como “privilegios”). Algo de eso habrá, pero aún nuestros salarios más bajos (sin costos

---

<sup>28</sup> Hay que tener en cuenta que el otorgamiento de tarjetas de crédito ha sido facilitado y que existe un fuerte endeudamiento de la población urbana, resultante del intento de compensar con créditos de consumo la reducción de sus ingresos reales.

<sup>29</sup> O por el estado, que no manifiesta mayor interés en que la baja en los precios del crudo se traduzcan en menores precios internos de los combustibles, presionado por recaudar para atender la pesada carga del servicio de la deuda externa.

<sup>30</sup> En el sector de combustibles se han comenzado a observar bajas de precios como resultado de la competencia iniciada por uno de los grupos con menor peso en el mercado oligopólico.

indirectos) por trabajos precarios y sin calificación -en segmentos del mercado donde no hay ningún grado de organización- superan los salarios de un obrero industrial calificado en otros países del mundo. Además de los resabios de resistencia sindical, la “rigidez a la baja” de los salarios puede deberse a requisitos estructurales: los salarios en una sociedad deben cubrir al menos los costos de vida considerados como canasta básica de cada segmento de las clases trabajadoras y, como hemos visto, esos costos contienen hoy un alto porcentaje de bienes y servicios encarecidos por las prácticas que generan rentas monopólicas.

La baja competitividad de la ciudad en el mercado global, por los altos costos del trabajo y de los servicios a la producción, lleva a plantear la lógica pregunta: ¿De qué vivirá esta ciudad? ¿Cómo se ubicará productivamente en el mercado global? ¿Qué producción será dirigida, servida y gestionada desde Buenos Aires? ¿Será tal vez su relación con actividades productivas extra-metropolitanas lo que definirá la sostenibilidad del crecimiento económico de la metrópolis de Buenos Aires? Eso puede incluir tanto la captación de parte de las rentas de posición como nodo del sistema de circulación de bienes entre el Pacífico y el Atlántico, o la captación de parte de las rentas generadas en sectores extractivos productores de bienes transables, tanto por medios políticos<sup>31</sup> como por su participación activa en el abastecimiento de insumos y servicios, la circulación y el control de la producción de complejos de extracción minera o agropecuaria.

Si ese fuera el caso, la cuestión meramente se desplaza, pues la competitividad de estos complejos está basada en rentas diferenciales a escala mundial. La magnitud y consecuencias de dichas rentas dependerá de la estructura de los recursos no renovables, del estilo socio-tecnológico (desarrollo tecnológico socialmente excluyente y degradante de las bases naturales o desarrollo basado en el potencial humano y la gestión colectiva de los recursos naturales no renovables) y del grado de auto sustentación dinámica o extroversión estructural que caractericen a tales complejos, como también de la evolución mundial de tecnologías y mercados, factores todos que pueden afectar la fuente de dichas rentas.

Como plantearemos más adelante, este poco promisorio panorama de las perspectivas de la economía metropolitana puede revertirse en base al complejo desarrollo de otras estructuras económicas que contrabalanceen las tendencias actuales a la extroversión, la vulnerabilidad y la dualización, contribuyan a redefinir las relaciones de la economía pública con la economía privada y posibiliten el desarrollo de capacidades para una competitividad dinámica.

## 5. Los dilemas de la metrópolis ante el mundo global

En todo caso, *alcanzar esa competitividad no es una cuestión sólo económica* (o lo económico no puede en la práctica ser disociado de lo político, de lo social y, más ampliamente, de lo cultural, como pretenden ciertas teorías) *ni mucho menos local*. El principal desafío que enfrentan las metrópolis está ya registrado -con la relativa objetividad que brinda la ínter subjetividad de los expertos- en la reflexión contemporánea sobre el papel de las mega ciudades en los procesos de desarrollo global. Releyendo las “agendas urbanas hacia fin de siglo”, el desafío puede formularse como el de encontrar una forma propia de combinar y concretar tres objetivos estratégicos: **la competitividad dinámica o de largo plazo**, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones, tienden a imponer a las sociedades en desarrollo y a sus

---

<sup>31</sup>Un claro ejemplo de esto es el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.

estados la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; **el desarrollo humano sustentable**, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales al negar, en nombre del realismo y el inmediatismo, los valores fundamentales ligados a los derechos sociales universales y a la sustentabilidad ecológica; **la gobernabilidad**, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia, introyectadas por los valores del mercado y la competencia electoral, tienden a reeditar la manipulación de las mayorías populares como masa de maniobra en la lucha por el poder político remanente.

La capacidad de esta metrópolis de integrarse, pensarse y autogobernarse articulando esos tres ejes estratégicos, codeterminará las posibilidades de efectivizar su potencial en el sistema mundial pero también qué tipo de sociedad, de sistema político y de estado nacional contribuirá a estructurar en la Argentina.

A cierto nivel, el estilo de gobierno de la ciudad se define por la manera en que se asumen los tres objetivos. En efecto, aun habiendo acuerdo sobre la relevancia de todos ellos, pueden ser entendidos, articulados y jerarquizados de diversa manera, tanto al interpretar la realidad como al actuar en ella. Aunque en el discurso público aparezcan aludidos los tres objetivos, la absolutización de cualquiera de ellos impedirá encarar el verdadero desafío (político) de su articulación dinámica, pues los otros objetivos aparecerán como meras restricciones externas antes que como componentes de un mismo campo problemático. Así:

(1) una *posición de fundamentalismo del mercado total*, verá la democracia como una incómoda restricción institucional dentro de cuyos límites debe operar, tendiendo a trasgredirlos en nombre del indubitable objetivo trascendente, procurando refuncionalizar las instituciones democráticas para legitimar las transformaciones estructurales cuya necesidad histórica es considerada una verdad absoluta. En cuanto al desarrollo humano sustentable, quedará subordinado al objetivo -considerado condición previa necesaria y suficiente- de lograr una competitividad inmediata en el mercado mundial, reduciendo al mínimo políticamente necesario el tendido de redes de contención social para situaciones de extrema carencia, y posponiendo intervenciones medioambientales que puedan afectar la atracción del capital global o acelerar inoportunamente la disolución de los sistemas industriales remanentes;

(2) una *posición ecologicista y/o centrada en la defensa inmediata de los derechos humanos*, tenderá a minimizar la consideración de los equilibrios económicos (vistos como imposición de intereses particulares más que como condición del buen funcionamiento del sistema social) y la acción dentro del sistema político (visto como enajenado y corrupto), primando la propuesta de una acción movimientista desde la sociedad, orientada por una visión ideológica humanista, centrada en la preocupación por valores humanos universales y la supervivencia de la especie en el planeta;

(3) una *posición centrada en la permanencia y perfeccionamiento de las instituciones de la democracia representativa*, tenderá a posponer las transformaciones estructurales que requieren la competitividad de largo plazo y el desarrollo humano sustentable, al quedar dichos objetivos subordinados al mantenimiento o construcción de determinados equilibrios políticos y al “realismo político”.

Dada la vertiginosa liberación de las fuerzas del mercado real y la aceptación del nuevo punto de partida que generara en colusión con el Gobierno, es claro el predominio actual de **la primera opción** (el mercado como institución total), con apenas una presencia discursiva de las otras dos, entre otras cosas por la imposibilidad de pensar

alternativas económicas coherentes con los objetivos del desarrollo humano, la sustentabilidad ecológica y la democracia efectiva. El dominio de la política económica por los conversos de la primera posición ha tendido a generar un estilo de competitividad espurio, basado en: **(a)** la degradación de la fuerza de trabajo y la regresión de los derechos sociales, con una creciente inequidad y dualización social; **(b)** la desregulación indiscriminada del mercado nacional, con la destrucción irreversible de capacidades productivas que podrían haber sido actualizadas; **(c)** el descuido de los balances ecológicos, pasando a generaciones futuras costos ocultos y generando pérdidas irreversibles de recursos no renovables; **(d)** la reducción del gasto público *per se* y la focalización en la pobreza extrema del gasto social compensatorio para evitar explosiones sociales, con un estilo clientelar que contribuyó a degradar el sistema político; **(e)** la dualización planificada de la ciudad, con una “ciudad alta” en que se concentran las inversiones de la modernidad productiva mal entendida, y una “ciudad baja” restante, conflictiva y a la que hay que contener.

Si lo anterior puede cubrir un número de casos en la región, en el caso de Argentina a esto se agregó una serie de concesiones que no eran necesarias siquiera para el logro de la estabilidad macroeconómica y el imperio del mercado, como el ya mencionado otorgamiento de monopolios desregulados en áreas de servicios básicos, la desnacionalización de instrumentos eficientes de regulación de mercados (como el caso del Banco Hipotecario Nacional y la actual amenaza sobre el Banco Nación), la apertura desregulada de la comercialización minorista a los monopolios, y el acentuamiento de un sistema fiscal regresivo en sus fuentes, discriminador contra los sectores medios urbanos y clientelista en sus usos redistributivos focalizados en los sectores pobres.

Tampoco eran necesarios al modelo macroeconómico la corrupción y el control político de la justicia, los que vinieron a acentuar la sensación de impunidad, ya marcada por el desenlace de los juicios a los represores de la dictadura militar y la nacionalización de la deuda externa liberando de responsabilidad a quienes se beneficiaron de ella e incluso fugaron capitales casi equivalentes a la deuda resultante.

La impunidad implica no responsabilidad de los poderosos por sus actos, y se fortalece por el trabajo ideológico debilitador de la voluntad que supone imponer una visión de la economía como sistema cuasi-natural cuyas leyes sólo pueden comprender los gurús (economistas), y que cuando éstos piden sacrificios hay que aceptarlos porque la alternativa es la destrucción y el caos total. Estos factores generan miedo (a la represión física, a la hiperinflación, al desempleo y pérdida de cobertura social) que tiene consecuencias no sólo morales sino políticas y económicas y es parte de un contexto que debe ser confrontado si se va a intentar otro desarrollo metropolitano. Para ayudar a vencer ese miedo, que más que a la resignación lleva a la inacción, es fundamental poner en acto las capacidades de la gente para resolver problemas, los suyos y de los de sus comunidades, problemas que hoy son percibidos principalmente como de índole económica.

En la práctica, **la segunda opción** (valores del humanismo) tiende a limitarse a cumplir una función de restricción moral -pretendidamente universal- a los efectos excesivos del sistema de acumulación y del poder, llegando a influir sobre comportamientos de mercados específicos y las regulaciones del comercio internacional.<sup>32</sup> Sin embargo, a pesar de sus objetivos declarados, no llega a desmontar los mecanismos reales de la economía y la política, y su incidencia en las políticas públicas y en los comportamientos colectivos se ve reducida más bien a una “presencia

---

<sup>32</sup>En parte impulsada por ONGs internacionales y movimientos ecologistas de países centrales afectados por lo que consideran un dumping social o ecológico desde la periferia.

discursiva”, o al reclamo por la despolitización y la eficientización de las mismas políticas compensatorias, lo que está asociado a su dificultad para convocar fuerzas efectivas y proponer alternativas viables.

Por último, quienes se centran en **la tercera opción** (instituciones de la democracia) tienden a focalizar la acción política en la lucha electoral por el poder estatal, incorporando discursivamente tanto una dosis de realismo económico como de idealismo humanista, pero en la práctica dejando el desarrollo local y nacional librados a la dinámica de procesos globales considerados ingobernables. Por lo demás, un sistema político centrado en la competencia electoral, tiende en el contexto de un mercado global todopoderoso a reproducir el clientelismo y la “responsabilidad” por la estabilidad financiera en las principales fuerzas políticas, estén en la oposición o en el gobierno.

En ausencia de un paradigma compartido, salvo casos extremos de representantes casi puros de una de esas posiciones, los actores políticos y sociales concretos se posicionan diferencialmente en el espacio de tensión que definen esos tres ejes estratégicos. Así, el sentido de conjunto del desarrollo metropolitano, puede terminar siendo la interpretación *ex post facto* de *un emergente* resultante de la interacción entre acciones orientadas por diversos intereses políticos y sociales conflictivos, por efectos de masa provocados por la acumulación de numerosas intervenciones aisladas (micro-reacciones a condicionamientos macro estructurales), por la matriz cultural de cada sociedad, y por los efectos de las coyunturas mundiales que se van sucediendo. El resultado previsible de ese movimiento a la deriva es la consolidación de una ciudad dual, segregada tecnológica, social y políticamente, con un núcleo moderno -integrado al sistema global pero altamente vulnerable- y el resto sobreviviendo en condiciones precarias.<sup>33</sup>

En la perspectiva de buscar otro desarrollo, la cuestión del gobierno de una metrópolis nacional no puede reducirse a mantener al mínimo costo un contexto de convivencia política que minimice los riesgos del capital<sup>34</sup>, sino que supone determinar democráticamente un rumbo y generar la capacidad para seguirlo. Desde la perspectiva de las mayorías populares, la cuestión es cómo articular fuerzas e intereses -sea por consenso o por hegemonía- para orientar el movimiento de conjunto de los millones de actores urbanos, y presentarse en el escenario global con un proyecto compartido, definido, gestionado y garantizado por su control democrático y transparente, que plantee como sentido del conjunto de las acciones públicas y privadas el desarrollo humano sustentable, compatible con una competitividad auténtica. Es aquí que las alternativas para la reestructuración de la economía adquieren centralidad.

## **6. Las bases materiales del gobierno de la ciudad: La centralidad de lo económico**

La posibilidad de gobernar la ciudad con otro estilo político y de gestión, pero también con otro rumbo, supone no sólo movimientos políticos consecuentes con los códigos manifiestos de la democracia, sino también asumir de otra manera la cuestión económica, superando la separación entre lo económico, lo político y lo social, y desarrollando la capacidad social para incidir decisivamente sobre el proceso de la economía metropolitana. Para esto, la mera perfección o coordinación de instituciones

---

<sup>33</sup>Ver: Manuel Castells, *The Informational City*, Blackwell, Oxford, 1989.

<sup>34</sup>Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, BID/PNUD, Nueva York, enero 16, 1993.

formales de gestión o decisión pública sería insuficiente. ¿Qué significa el “gobierno” de una gran ciudad si sigue reducido a las funciones usualmente reconocidas como “propias del gobierno local”: barrido y limpieza, tránsito, códigos de usos del suelo, salud primaria, etc. etc.?

Y no se trata sólo de tener instrumentos para poner límites o para orientar en el margen al mercado global. Se trata de poner en marcha o de profundizar un proceso que es económico-cultural, y que pasa por la promoción de relaciones, instituciones y valores económicos que a su vez sustenten fuerzas sociales y políticas capaces de redirigir la economía pública y redefinir los términos del intercambio con la economía empresarial capitalista.

*Dar centralidad a lo económico no significa reduccionismo a lo económico. Ninguna metrópolis latinoamericana puede ser ya pensada como un valor complejo generado por el capital (privado y su estado), que refleja en lo físico su estructura y contradicciones internas. Ni empírica ni conceptualmente la ciudad puede verse como regida por la lógica interna del capital. En lo económico, ha devenido resultado de tres procesos:*

*a) la lógica (internamente contradictoria) del capital,*

*b) las intervenciones de planificación y política pública del estado nacional y local (siguiendo una lógica política que no puede reducirse a la del capital), y*

*c) el resultado agregado de estrategias de reproducción de la población (que es mucho más que la fuerza de trabajo del capital y su excedente funcional, pero que manifiesta una naturaleza fundamentalmente anárquica).*

*Las tendencias prevalecientes a la doble exclusión estructural de las mayorías urbanas (por la exclusión de los mercados mundiales y por la exclusión interna) han "hinchado" el tercero de los componentes mencionados, a la vez que están reduciendo significativamente el segundo. Sin embargo, las predicciones disponibles hacen pensar que:*

*a) el proceso de acumulación capitalista (a través de la inversión del capital privado) asumirá sólo la reconstrucción de una parte de la ciudad, y el estado local por su parte tendrá recursos muy limitados para suplir la falta de dinamismo del capital. Cobra vuelo entonces la perspectiva del autoempleo, de la microempresa, de la informalidad como semillero de alternativas y de desarrollo desde la sociedad.*

*b) la cuestión urbana (como cuestión de estado) ha dejado de ser una cuestión económica (ya sea vista como la de reproducción de la fuerza de trabajo o como la reproducción de las condiciones generales de la producción), y se ha vuelto principalmente una cuestión política para las clases dominantes: la de la gobernabilidad, o la de cómo controlar masas de pobres urbanos (estructurales y nuevos) que no pueden ser reintegrados ni en la realidad cotidiana ni a través de la creación de expectativas plausibles de desarrollo.*

*c) dado que el proceso de construcción económica de la ciudad será dejado crecientemente en manos del mercado -con el estado jugando el papel de "habilitador" para el mejor funcionamiento del mismo-, la cuestión urbana será encarada a través de la lucha cultural, mediante la manipulación simbólica (uno de cuyos elementos principales es convencer de que no hay otra alternativa realista que aceptar el imperio del mercado mundial para definir qué clase de desarrollo tendrá cada ciudad o país), y mediante políticas sociales dirigidas a aliviar la pobreza extrema.*

Justamente para ganar en profundidad cultural y en eficacia política, la respuesta desde el campo popular debe tener un fuerte componente económico. Si la ideología dominante afirma que no hay responsables políticos de las transformaciones económicas, sino que éstas son un mero revelarse de la realidad, y que la suerte de cada uno es responsabilidad de su propio esfuerzo, o que la cuestión social debe crecientemente ser asumida por la misma sociedad (a través de la filantropía y el "tercer sector"), las mayorías deben tomar el desafío y asumir -no individual sino colectivamente- la transformación de las estructuras económicas de las que son protagonistas. En este contexto cabe preguntarse: cuando están o estén en el poder de la metrópolis partidos políticos con un proyecto popular, ¿qué papel pueden cumplir respecto a la economía los agentes de gobierno local, las organizaciones populares y los múltiples agentes que compartan un proyecto de desarrollo popular autónomo ?

## **7. La economía popular como alternativa superior a las políticas sociales compensatorias<sup>35</sup>**

¿Cómo pensar ese componente económico? Ayuda adoptar una visión de la economía de la ciudad como la que presentamos esquemáticamente a continuación. La economía urbana puede ser analizada como compuesta por tres subsistemas:

i) la economía empresarial capitalista, orientada por la acumulación de valor mundial, cuya dinámica tiende a estar determinada directa o indirectamente por mercados externos a la ciudad;

ii) la economía pública (nacional, provincial, municipal), cuya dinámica está determinada, dentro del imperativo del equilibrio macroeconómico, por los requerimientos de las empresas capitalistas para mantener su competitividad y por la necesidad de aliviar la pobreza de las mayorías;

iii) la economía popular, que no existe aún como sistema, pero que puede desarrollarse a partir de la matriz socioeconómica popular, que está orientada por la reproducción ampliada de la vida, para lo cual su principal recurso es el "capital" humano, con un nivel de acumulación importante pero subordinado al objetivo trascendente mencionado.

El agregado de unidades domésticas de trabajadores, sobre cuya base puede constituirse la economía popular, abarca variadas actividades económicas. Entre otras:

- La producción de bienes para el consumo y la producción: alimentos, vestido, vajilla, herramientas, insumos intermedios, medios de transporte, etc.;
- La construcción de infraestructura: caminos vecinales, instalaciones para servicios comunales, vivienda, redes de agua, electricidad y saneamiento, etc.;
- La prestación de servicios: transporte, salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, reparaciones de todo tipo, etc.
- La comercialización o el intercambio no pecuniario de productos propios y de empresas no populares;
- La reproducción y venta de la fuerza de trabajo asalariado;
- El desarrollo y transmisión de técnicas de producción, circulación, enseñanza-aprendizaje, control medioambiental, etc.

<sup>35</sup>Un desarrollo de este punto puede encontrarse en José L. Coraggio: Economía Urbana: la perspectiva popular, Instituto Fronesis, Quito, 1994.

De hecho, este agregado cumple funciones que requiere el sistema capitalista (reproducción de la fuerza de trabajo, mercado para las mercancías capitalistas, socialización, etc.) sin que sea resultado de una planificación colectiva ni que sus agentes tengan esa visión de conjunto. En particular, se hace cargo de la reproducción de la población en general, independientemente de que sus miembros tengan o no el carácter de fuerza de trabajo para el capital, algo que ni el cada vez más restringido consumo colectivo (de gestión estatal directa o tercerizada) ni el mercado capitalista pueden garantizar. A la vez, sus requerimientos entran en contradicción con los del capital, en tanto compite por recursos (tierra, gasto público, etc.) y pone límites extraeconómicos a la explotación (reivindicaciones corporativas, lucha política contestataria, etc.). Su peso -no sólo en lo relativo a población sino en recursos económicos y contribución a la producción- es seguramente mucho más grande de lo que pueden registrar los sistemas contables oficiales.

El punto de partida de la economía popular se expresa sólo parcialmente en su baja productividad comparada con el sector moderno, medida como se estila en este último. Su diferencia cualitativa se refleja mejor en la mayor proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento y de organización y, dentro de los insumos de conocimiento, en el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Pero un cambio en estos indicadores no necesariamente significaría su mutación en empresas capitalistas, pues hay amplio espacio para el desarrollo de la economía popular como tal en coexistencia con el sector capitalista. Desde ese punto de vista, es necesario revisar la concepción de los múltiples programas dirigidos al desarrollo de microempresas urbanas.

Siendo un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su "capital" humano y no por la acumulación del capital monetario, su desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerá del cambio de calidad de dicho "capital"; en esto es importante advertir que no pueden dissociarse desarrollo del capital humano y calidad de vida, que se dan simultáneamente y no como precondition el uno de la otra (un capital que no se realiza por su propio movimiento no existe como tal). El crecimiento y cambio de calidad de este sector requerirá del gobierno local y de las diversas organizaciones y agentes de la promoción popular un esfuerzo fundante, que incluye, entre otras cosas:

1. una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo en la economía empresarial moderna y en la administración pública;

2. lograr establecer -políticamente- relaciones de intercambio más equitativas con los otros sub-sistemas económicos -la economía empresarial capitalista y la economía pública-;

3. una adición substancial de aquellos recursos productivos externos -es decir, no reproducibles actualmente en su interior- que limitan su desarrollo: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.

La apropiación de esos recursos podrá ser hecha a través de:

a) la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa);

b) la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo;

c) las donaciones de agencias de ayuda y ONG,

d) la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras o edificios públicos, tasas de crédito preferenciales, regulación o incluso subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.);

e) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

Para obtener recursos, la economía popular debe apelar no sólo al intercambio mercantil, sino a la generación y movilización de recursos que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y societales -como la energía de los jóvenes para alfabetizar, vacunar o enfrentar al poder represor, o de los vecinos para sanear el medio ambiente-.<sup>36</sup> Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social y política de las relaciones de mercado.

Es necesario acumular otra historia y reactualizar otra memoria: la de las experiencias exitosas de autoorganización y desarrollo popular. Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que superen la visión de que el principal medio de desarrollo popular es la “democratización” de la propiedad privada de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del estado u otros organismos de regulación o que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

La definición socioeconómica amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene una *intención política*, en un doble sentido: (I) por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa, sea por su mejor posicionamiento en el mercado, sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales, (ii) porque, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político.

---

<sup>36</sup>Al plantear la necesidad de una lucha cultural, solemos enfrentar la duda sobre la posibilidad de lograr el tipo de cambios en rasgos de la cultura que requiere impulsar una economía popular (por ejemplo: modificar los hábitos de consumo, favoreciendo decisiones individuales racionales desde una óptica de desarrollo conjunto de los agentes de este subsistema económico, como el “no comprar productos que se importan a precios de dumping social, porque desocupa y baja nuestros propios ingresos”). Ante esto cabría recordar el impacto del movimiento ecologista sobre los consumos de bienes cuya producción afecta equilibrios a escala del planeta, o el de los movimientos de derechos humanos sobre el consumo de bienes producidos en las condiciones de sobreexplotación denominadas sweat-shops, o el de los movimientos anti-nucleares, o el de los movimientos anti-cigarrillo, que han modificado pautas de convivencia y regulaciones en todo el planeta, o los efectos del movimiento de consumidores sobre la tecnología en la producción de automóviles, o, si ir más lejos, el impacto que tuvo en Argentina el movimiento juvenil rockero, o el efecto sobre los comportamientos políticos que pueden tener algunas campañas periodísticas como las recientemente enfocadas a casos de corrupción.

Por el contrario, definir la economía popular como la “economía de los pobres” lleva a aceptar la focalización de las políticas sociales en la pobreza, si es que no en la indigencia, e implica que lo popular excluye las capas de ingresos medios, a los técnicos y profesionales, etc. Esa segregación llevaría de hecho a reducir la posible estrategia popular a la reivindicación frente al estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios “externos”, o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos autónomos. La “línea de la pobreza” es definida por criterios de supervivencia biológica o de ingreso monetario, pero la línea que debe trazarse es una *línea político-cultural*, que en sus inicios encierra al menos parte de los sectores pobres y de los sectores medios que participan de valores afines a propuestas de cambio estructural.<sup>37</sup>

Para que del campo popular surja eventualmente un proyecto eficaz de desarrollo o transformación societal que indique el rumbo para la sociedad metropolitana, es necesario que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, para lo cual debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres o los indigentes. Y, sobre todo, no podría ser una contribución a una alternativa civilizatoria como la del Desarrollo Humano. Para ser dinámica, la economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar, por ejemplo, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, a medios de comunicación, a las ONG, a movimientos reivindicativos, como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, a movimientos con fundamentos ideológicos distintivos, como las comunidades eclesiales de base, a movimientos étnicos, a movimientos culturales como es el de educación popular, etc. Debe incluir tanto redes de subsistencia como de intercambio cultural y científico.

## **8. Las condiciones de posibilidad de la economía popular**

Una y otra vez surge la pregunta: ¿es viable esta propuesta de generar una economía popular?. Pero la viabilidad del cambio social orientado nunca está dada previamente, siempre es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La política metropolitana -y dentro de ella el desarrollo de una economía popular- deben generar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Lo que es casi un pre-requisito es la voluntad compartida por los actores claves para poner el marcha el proceso. A esto ayuda la percepción de la necesidad del cambio. Dentro un sistema efectivamente democrático, esa voluntad debería emerger desde la política, por la evidente urgencia de poner el marcha procesos que reviertan el proceso de desintegración social y de deslegitimación de las instituciones democráticas. Incluso el estrecho imperativo de la gobernabilidad que preocupa a las clases gobernantes requiere que las instancias de gobierno que inciden en la ciudad, principalmente la nacional, estén dispuestas a imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva, para compensar estructuralmente sus tendencias excluyentes y las consecuencias políticas. Sin embargo, venimos observando como se elude la cuestión y se recae una y otra vez en políticas apenas compensatorias en nombre de una menor inequidad. Vemos también como la competencia política, guiada por el objetivo del poder a escala nacional, deja

---

<sup>37</sup>Sobre las diferencias de valores dentro de los mismos sectores populares, ver: Javier Martínez y Margarita Palacios, *Informe sobre la decencia*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1996.

poco lugar a un pensamiento renovado en materia de políticas de desarrollo metropolitano.

Pero no será suficiente con argumentar moral ni políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular; la correlación actual de fuerzas hace necesario ir mostrando su eficacia económica y social para revertir de manera evidente la situación. No se trata entonces de “pruebas piloto”, de micro laboratorios donde se experimentan nuevas formas bajo condiciones de alto costo y difícil replicabilidad. Y las condiciones que se requieren, para alcanzar escala y poner en marcha procesos dinámicos autosostenidos donde la economía popular comience a funcionar y extenderse automáticamente como subsistema, no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso políticamente defendido. En esto, los movimientos desde nuestras sociedades pueden ser insuficientes, y las fuerzas políticas deben jugar un papel inicial impulsor y facilitador del desarrollo propugnado.

Desarrollar una economía popular metropolitana donde no existe, que sustente un sujeto colectivo capaz de contrabalancear política y económicamente las tendencias destructivas del mercado, no es tarea pequeña. Por lo pronto, se requiere comenzar a redirigir recursos actualmente comandados por una política social más centrada en obtener indicadores de resultado superficial que en el cambio estructural<sup>38</sup>, agregar importantes recursos iniciales y sostener la política por suficiente tiempo para fortalecer y generalizar otras estructuras e instituciones económicas<sup>39</sup> que le permitan superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto.

La red resultante de actividades productivas deberá satisfacer directamente parte importante de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos el encerramiento en comunidades locales (aunque el desarrollo local es una idea con potencial movilizador de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública en sus diversas instancias y ámbitos.

Lograr la organicidad y dinámica de sostenibilidad es un objetivo que no puede esperarse se cumpla meramente inyectando recursos y dejando librado al juego de mercado la emergencia de nuevas estructuras, ni puede suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos (por lo menos microproyectos en red), pero operando al mismo tiempo sobre las macrorelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de intercambios, justicia económica, medios de producción simbólica, redes de financiamiento, sistemas de formación y*

---

<sup>38</sup>Contra lo que sostienen algunas propuestas reformistas neoliberales, ahora “preocupadas por lo social”, el problema actual de las políticas sociales no es meramente lograr su eficiencia, evitando superposiciones y minimizando costos de su administración, sino que exige además su cambio de calidad y sentido, lo que supone superar la separación entre lo social y lo económico.

<sup>39</sup>Para un ejemplo de esas posibles instituciones, ver el provocativo trabajo de Jürgen Schuldt, Dineros alternativos para el desarrollo local, Universidad del Pacífico, Lima, 1997. En cuanto a los recursos, la magnitud de recursos adicionales necesarios para impulsar estas políticas en Buenos Aires (un tercio de la población nacional) sería apenas una fracción de la evasión fiscal estimada, e inferior a los costos de largo plazo de implementar otras alternativas, como la del salario ciudadano.

*capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.*), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.<sup>40</sup> Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de meso redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y micro redes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten, estimulen y protejan legalmente esas redes *de manera permanente*, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos.

Las incontables experiencias de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, hablan de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.<sup>41</sup>

Además, para que estas nuevas estructuras jurídicas y económicas y el poder político mismo no sean subsumidos por el predominio de la lógica del capital, es necesario también emprender una profunda transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder. La equidad no es un factor que se puede *agregar* -como propone la CEPAL- a la transformación productiva<sup>42</sup>, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras y prácticas económicas y políticas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a microprogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macro estructuras.

Hay que propiciar reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas tecnocráticas, políticas y corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias) y los sesgos sociales del poder de policía, que intimidan la actividad económica de las mayorías. Hay que propiciar un cambio en la cultura política, un rechazo ético al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Será importante permitir la liberación de los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional, sin por ello recaer en los caciquismos locales.

Es importante también afianzar y profundizar el pluralismo en los medios de comunicación de masas para permitir proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana. Será necesario organizar poderes económicos populares en el mercado, que apuntalen la competitividad de la producción popular. Habrá que propiciar la institucionalización de mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores

---

<sup>40</sup>Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.

<sup>41</sup>En esta misma línea, ver: Roberto Mangabeira Unger, A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil, Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.

<sup>42</sup>Ver: CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago, 1990.

del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes. Hay que avanzar en el difícil proceso de reintegrar la identidad ciudadana, escindida en consumidores y productores, en votantes y representantes, en beneficiarios y proveedores, en receptores y emisores, en alumnos y docentes, etc., a la vez como condición y resultado de procesos en que las mayorías puedan asumir con responsabilidad el gobierno de la ciudad.

Todos estos no son *pre*-requisitos, que algún otro proceso previo debería garantizar. Son otros tantos frentes de acción que necesariamente se abren al impulsar a fondo la posibilidad del desarrollo de una economía popular desde un centro metropolitano. Sabemos que, en el contexto de la experiencia histórica de retroceso político del campo popular, esta "suma de tareas" puede resultar utópica. Estos frentes de acción sólo pueden encararse sinérgicamente, cambiando así las tendencias regresivas, lo cual supone que, apoyado en los pequeños o grandes avances de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, se constituya un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores, por la libertad creativa y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social transformadora. En ese contexto, cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

En América Latina, el desarrollo humano no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo se accede y a qué* es tan importante como *cuánto* se obtiene y para lograr *qué* clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural, que ausculte críticamente los contenidos de las necesidades y sus satisfactores a la vez que busca formas cualitativamente superiores de resolución de los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.<sup>43</sup>

Más allá de nuestra propuesta específica de promover una economía popular, si la propuesta paradigmática del desarrollo humano no es mero discurso legitimador, dado el punto de partida que nos dejan la reestructuración y el ajuste, no puede esperarse alcanzar sus exigentes objetivos en el transcurso de una generación sin enormes movilizaciones de recursos y de voluntades. En esto, no puede suponerse que la gente ansía participar y multiplicar los foros y reuniones de información y discusión de propuestas alternativas. El punto de partida está marcado aun por la cultura estado-dependiente y la desvalorización de las propias capacidades que ha impreso en las mayorías el proceso de exclusión social. Una valoración diferente de la participación y de la fuerza multiplicada de los emprendimientos colectivos supone un cambio cultural profundo, el que no puede lograrse con arengas, sino con la difusión de experiencias de un nuevo tipo. Para ello, las convocatorias a la autogestión, a la participación, a la capacitación, a la cooperación, etc., deben realizarse en condiciones que aseguren resultados que amplíen el campo de lo posible y pensable y fortalezcan la autoestima individual y comunitaria, a la vez que reafirmen la legitimidad de las instituciones que convocan. *Para poder vincular la política con la transformación cultural, es necesario*

---

<sup>43</sup>Ver: J.L. Coraggio, "La agenda de desarrollo local", en J.L. Coraggio, *Descentralización: el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997

*entonces reconocer y comprender el punto de partida pragmático de la cultura popular y todas sus contradicciones, así como las del propio Estado, y ello implica no reducir la lucha cultural a la pugna discursiva.*

Las instituciones públicas no comienzan en buenas condiciones. Así, han sido ampliamente reconocidas las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones. Igualmente, el sistema educativo y de ciencia y técnica debe pasar por un proceso de autocrítica profunda si va a jugar el papel fundamental que le toca en desarrollar y actualizar las capacidades requeridas (y las reformas actuales no van en la dirección que se requiere). Las ONGs deberían superar la relación predominante de estrechez de miras (cada una tiende a centrarse en un aspecto: vivienda, crédito, microempresas familiares, capacitación, género, salud, niñez, medioambiente, etc.) y competencia no cooperativa. Si se piensa que para avanzar con fuerza es necesario constituir un poder público de orden regional, donde los actuales municipios operen como instancias descentralizadas pero cooperativas de un *gobierno metropolitano*, se hace también necesario desestructurar las reglas compartidas del juego político que favorecen la continuada fragmentación del estado local. Además de coordinadas, las intervenciones públicas deben ser integrales. Contra eso conspira la fragmentación administrativa del Estado en general (superposición de instancias nacionales, provinciales, municipales, atravesadas además por ministerios o secretarías especializadas).<sup>4445</sup> Como indicamos al comienzo de este trabajo, es también necesario recuperar la legítima capacidad del Estado para regular al poder económico de los monopolios si se quiere que la ciudad sea una base sistémica adecuada para la competitividad tanto empresarial como de la economía popular. Se hace entonces evidente la necesidad de otro tipo de reformas en el Estado y en la misma sociedad civil. Y no puede aducirse que éste no es el tiempo de la ingeniería social reformista, porque estamos continuamente sometidos a reformas que equivalen a cirugía mayor. El problema es su sentido.

*En resumen: a menos que se constituya como parte de un proceso de reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la mera reorganización de las instancias de gobierno con jurisdicción en la metrópolis -asunto usualmente central al plantearse la cuestión de la gobernabilidad metropolitana- será insuficiente para pensar y operar eficazmente para lograr los objetivos estratégicos planteados.*

*La reforma del gobierno de ciudades metropolitanas como Buenos Aires requiere una transformación cultural coherente con la reinstalación de una utopía de la integración social, a cuya efectividad puede contribuir decisivamente el desarrollo de una economía popular urbana, base material de la autonomía política de las mayorías, condición de la profundización democrática.*

*Esa transformación cultural no es pura "superestructura" sino que supone nuevos valores encarnados en relaciones económicas y políticas que se refuercen mutuamente, reproduciendo y ampliando estructuras materiales no subordinadas a la lógica del capital global y en particular a la de sus fracciones monopólicas, estructuras que sustenten*

---

<sup>44</sup>Para dar un ejemplo, la organización de un centro de educación pre-escolar puede llevar, por la misma necesidad del proceso de su desarrollo, a vincularlo con la comunidad, con la familia, con la economía, con la política. Pero si las intervenciones están burocráticamente sectorializadas, en manos de especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo.

<sup>45</sup>Asimismo, la cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos, al defender estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede operar contradictoriamente como factor de esa resistencia al cambio. Esta contradicción es resoluble, pero no dentro de un modelo que prioriza la minimización del gasto público sobre todo otro criterio.

*nuevos poderes sociales con capacidad para codeterminar las posibilidades y el rumbo de la ciudad como un todo.*

# Situación social y escenarios futuros en el MERCOSUR

**Ernesto Aldo Isuani<sup>46</sup>**

Profesor Titular de la Facultad de Cs. Sociales de la Universidad de Bs.As.  
Directo adjunto a.i. UNICEF. Argentina

## Introducción

Aun cuando el debate sobre la economía ha imperado en los países de la región como consecuencia de la profunda crisis que los afectó durante los ochenta, desde hace ya un tiempo viene creciendo la preocupación sobre los efectos que, en la estructura social, posee la gran transformación que experimentan dichos países.

El MERCOSUR, arquitecturado para dar un mayor impulso al intercambio entre los países que lo integran, también comienza a reflexionar sobre los límites al potencial económico que implica no examinar ni abordar debidamente la problemática social vigente (PODESTA, 1996). El debate realizado a fines de 1996 en Río de Janeiro, auspiciado por el CEFIR en situación social; esto es el gasto social. Se señalará entonces la estructura y tendencia del gasto social en estos países.

En tercer término y a partir del análisis precedente, se diseñará un escenario probable en gestación y los desafíos que el mismo impone a cada uno de los países. Cerraré el trabajo explorando algunos caminos que pueden ser adoptados para la construcción de sociedades con mayor bienestar colectivo. Cabe señalar, por fin, que incorporé al análisis dos países (Bolivia y Chile) que si bien aun no son integrantes plenos del MERCOSUR, es probable que lo sean en breve plazo.

## 1. La situación social

Acompañando un proceso de dimensiones globales y más allá de las debidas diferencias entre ellos, los países del Mercosur están asistiendo a un cambio de modelo de crecimiento y distribución. Progresivamente se va abandonando aquel modelo iniciado en la segunda posguerra caracterizado fundamentalmente por una fuerte presencia estatal en la producción y distribución de bienes y servicios. Así, se han privatizado un número significativo de empresas públicas y se han desregulado amplias zonas de actividad económica. Por ejemplo y de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el periodo 1990-1995 en Argentina se privatizaron 121 empresas, en Bolivia 44, en Brasil 43 y en Chile 12 (CEPAL, 1995: 17). También se han producido procesos de apertura de la economía y se han llevado a cabo ajustes fiscales. Las transformaciones producidas han arrojado frutos en términos de mayor estabilidad de precios (ver cuadro 1) y, en algunos de los países, en aumentos de la producción y de la productividad e ingresos significativos de capitales.

---

<sup>46</sup> Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Director Adjunto a.i. de Unicef Argentina.

## América Latina

### Desempleo Urbano Abierto

	1992	1993	1994	1995	1995		1996
					1 Sem	2 Sem	
<b>ARGENTINA</b>	7.0	9.6	11.5	17.5	18.6	16.4	17.0
<b>BRASIL</b>	5.8	5.4	5.1	4.6	4.4	4.9	5.9
<b>URUGUAY</b>	9.0	8.4	9.2	10.8	10.6	11.0	12.3

Las variables sociales, no obstante, exhiben una tendencia preocupante. Se han profundizado problemas de la década pasada tales como el desempleo, regresividad en la distribución del ingreso y exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social, factores fundamentales para explicar que la pobreza se mantenga en niveles elevados y aún en crecimiento en algunos de los países.

Argentina, a inicios de los ochenta poseía un 11% de hogares debajo de la línea de pobreza; luego de alcanzar más del 30% en 1990 como consecuencia de los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, descendió a niveles próximos al 20% en 1992. Sin embargo, de acuerdo a información del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desde esa fecha no ha cesado de aumentar hasta alcanzar el 26% en 1996 (UNICEF Argentina, 1996). En Brasil las estimaciones de un estudio del Instituto de Planeamiento Económico Aplicado (IPEA) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que en 1990 el porcentaje de pobres alcanzaba al 30% de la población o 42 millones de personas (IPEA/PNUD, 1996: 23) Otras estimaciones indicaban que para este año Brasil tenía un nivel de pobreza que alcanzaba el 43%, Paraguay el 60%, Chile el 35% y Uruguay el 10% (Madariaga, 1995: 36).

El problema del desempleo se ha convertido en un tema central en sociedades que, si bien con importantes niveles de subempleo, se acostumbraron a coexistir con una situación de virtual pleno empleo en la últimas décadas. En el cuadro 2 puede apreciarse la tendencia al crecimiento del desempleo en Argentina y Uruguay, y una relativa estabilidad en las tasas correspondientes a Brasil y Chile. En Argentina el incremento ha sido dramático; de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), en 1995 afectó a casi el 19% de la PEA. Paradójicamente, el creciente desempleo contrasta con un notable aumento de la producción que alcanzó al 35% en el periodo 1991-1994. Pero el desempleo no es el único problema de empleo que padece esta sociedad. Además se encuentra el subempleo visible y disfrazado que eleva el número de los argentinos con problemas laborales a alrededor de 50% de la fuerza de trabajo.

### América Latina Evolución de los Precios al Consumidor

	1992	1993	1994	1995	1996			
					Marzo	Junio	Julio	Agosto
<b>Argentina</b>	17.5	7.4	3.7	1.7	0.4	0.4	0.1	0.2
<b>Brasil</b>	1.149,1	2.489,1	929.3	22	20.1	20.1	14.9	-
<b>Paraguay</b>	17.8	20.3	18.3	10.5	11.1	11.1	9.0	-
<b>Uruguay</b>	59	52.9	44.1	35.4	31.4	31.4	27.2	2.6

Los pobres y los jóvenes son grupos de población especialmente castigados por problemas de empleo. El cuadro 3 es una clara ilustración de la asociación positiva entre desempleo y pobreza.

### Tasas de Desempleo Urbano Según estratos de Ingresos

Países	Años	Total	Primer decil	Primer quintil	Segundo quintil	Quinto quintil
Argentina	1986	6.6	32.3	24.3	9.4	1.3
	1990	5.9	30.2	19.9	7.8	1.3
	1992	6.7	30.0	18.6	5.7	1.2
	1994	13.1				
Brasil	1990	4.5	17.1	11.9	5.0	1.4
	1994	5.1				
Paraguay	1992	5.0	22.0	13.5	7.4	1.8
	1994	4.6				
Uruguay	1986	9.0	22.4	18.4	11.8	2.9
	1990	8.9	20.8	17.4	10.6	3.4
	1992	8.4	19.8	15.9	9.8	3.0
	1994	9.1				

Mientras en los 6 países la tasa de desempleo entre el 10% más pobre de la fuerza de trabajo varía entre el 17% y el 34%, la tasa correspondiente al 20% más rico cae abruptamente a un rango entre 1% y 3%. Por otro lado, en el cuadro 4 se percibe que la juventud es uno de los sectores severamente afectados por el desempleo. La tasa de desempleo correspondiente a jóvenes de 15 a 24 años prácticamente duplica a la tasa de desempleo promedio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay y la triplica en Uruguay.

Niveles altos de desempleo, especialmente en la ausencia de mecanismos compensadores de la ausencia de ingreso, suelen estar asociados a problemas de integración social. Entre quienes caen en el abismo del desempleo prolongado se produce la pérdida de autoestima, y el devastador efecto de la pérdida de ingresos y ahorros impacta sobre el grupo familiar donde el maltrato, el alcoholismo, la drogadicción y hasta el suicidio comienzan a extenderse.

Además, la falta de empleo o ingresos suele ser principal detonante de la expansión del delito y la violencia. Lo que no puede ser obtenido por el trabajo, comienza a ser conseguido por la fuerza y esto modifica sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. La evolución hacia formas más violentas de violencia expresan el

resentimiento que produce especialmente en sectores otrora integrados al trabajo y a esquemas de protección social, la constatación de saberse excluidos.

### América Latina Tasas de Desempleo Abierto por Sexo y Edad en Zonas Urbanas

Pais	Pais	Grupos de edad				
		Total	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 años y +
<b>Argentina</b>	Total	6.6	12.6	12.6	4.5	5.7
	Hombres	6.8	13.0	13.0	4.5	6.2
	Mujeres	6.3	11.9	11.9	4.6	4.7
<b>Brasil</b>	Total	4.5	8.4	8.4	2.4	1.5
	Hombres	4.8	8.8	8.8	2.8	1.9
	Mujeres	3.9	7.8	7.8	1.7	0.6
<b>Paraguay</b>	Total	5.0	9.7	9.7	4.5	2.6
	Hombres	6.0	10.7	10.7	6.9	3.7
	Mujeres	3.7	8.7	8.7	1.9	0.5
<b>Uruguay</b>	Total	8.4	21.8	21.8	4.4	3.4
	Hombres	6.4	18.9	18.9	22.2	2.4
	Mujeres	11.0	26.0	26.0	7.0	4.8

Algo importante en relación a la violencia es la creciente participación que le cabe a los jóvenes y adolescentes como víctimas y victimarios. Observando por ejemplo el caso argentino, 1 de cada 7 jóvenes en la franja de edad de 14-17 años se encuentra fuera de la escuela y simultáneamente del mercado de trabajo y esto especialmente en los sectores de bajos ingresos; así es fácil entender la expansión de violencia involucrando jóvenes. La falta de sentido y perspectivas se traduce, en mayor medida que los adultos, en hedonismo y aspiraciones de consumo para cuya consecución cualquier camino es válido.

De esta forma a los problemas clásicos del subdesarrollo: pobreza, analfabetismo, alta mortalidad, baja esperanza de vida, etc. las sociedades van crecientemente enfrentándose con problemas de la "modernidad", esto es fenómenos de violencia, anomia e integración social.

## 2. La política social

Las transformaciones que experimenta el Estado y la sociedad en los países del Mercosur no parecen haber afectado el nivel de los recursos asignados a la política social. Pero si bien el monto no experimenta mayor variación, se están produciendo cambios significativos en las modalidades de aplicación y en los efectos sobre la estructura social.

Comparando los comienzos de los noventa con los de los ochenta en el caso argentino, mientras el gasto público caía del 33% al 25% del PIB, el gasto social se incrementó: mientras en 1980 alcanzaba a 16% del PBI, en 1994 equivalía a 18% (Barbeito, 1996) También en Brasil, el gasto social ha exhibido una tendencia al crecimiento. Tomando en cuenta el gasto social consolidado del gobierno federal, éste ha pasado del 9% del PBI en 1986 al 13% en 1993 (Piola y otros, 1996: 13). En Chile, el

gasto social fue paulatinamente incrementándose desde 12,7% del PBI en 1989 a 14,1% en 1993 (Arellano, 1995 : 81)

Uruguay tuvo un significativo crecimiento del gasto social en el periodo 1980-1993 pasando del 15% al 17,5% del PBI. La información disponible en el caso de Paraguay señala un mantenimiento del gasto social durante la década de 1980 en torno del 4% del PIB y un aumento durante los noventa llegando a 8% en 1995 (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA/UNICEF 1996: 7). En Bolivia, por su parte, hubo un descenso pero a partir de un bajo nivel de gasto social: en 1980 gastaba el 5,7% del PBI y descendía en 1992 a un 4,5% (CEPAL 1995 b: 151).

Pero más allá de la existencia de la rigidez demostrada por el gasto social para aceptar reducciones, el análisis de su composición sectorial permite concluir que el gasto se concentra fundamentalmente en el sistema de pensiones.

El cuadro 5 muestra que el incremento del gasto social en el caso argentino se debe casi exclusivamente al aumento del gasto en pensiones. Las otras áreas de la política social han mantenido sus niveles e inclusive han experimentado reducción.

### Argentina Gasto Público Social

	1980-83	1984-88	1990-92
Gasto Público	15.2	16.0	16.1
Educación	2.9	3.4	3.2
Salud	3.9	4.0	3.8
Vivienda	0.7	0.7	0.6
Asistencia Social	0.5	0.7	0.6
Seguridad Social	5.9	6.0	6.8
Otros	1.3	1.2	1.3

También en el caso de Brasil el gasto en pensiones aumentó su participación en el gasto social federal pasando de 56% en 1986 a 60% en 1993. Entretanto, las áreas de salud, educación y vivienda experimentaron una caída (ver cuadro 6).

### Brasil Distribución del Gasto Social Federal

Años	Alimentación y Nutrición	Salud	Saneamiento y Protección M. Ambiente	Educación y Cultura
1986	2.7	18.8	3.1	12.9
1987	2.7	25.5	4.3	14.3
1988	2.4	23.2	3.8	15.7
1989	2.0	24.5	2.4	13.7
1990	2.3	20.3	2.2	12.6
1991	1.4	19.3	2.9	10.4
1992	0.4	17.1	2.1	9.0
1993	1.0	17.0	1.6	10.1

## Brasil Distribución del Gasto Social Federal

Años	Vivienda y Urbanismo	Trabajo	Asistencia Social	Seguridad Social
1986	4.0	0.8	1.3	56.5
1987	4.1	1.0	2.6	45.4
1988	7.0	0.9	2.4	44.6
1989	2.3	3.1	2.4	49.7
1990	2.3	8.5	1.5	50.3
1991	4.5	6.6	3.4	51.5
1992	4.0	6.3	5.0	56.0
1993	2.0	3.3	5.0	59.8

De esta manera el gasto social muestra su iniquidad al aumentar en un sector que posee alta regresividad como el sistema de pensiones y disminuir en áreas como la educación o la salud públicas que suelen alcanzar a quienes la seguridad social excluye por tratarse de sectores de población de bajos ingresos insertos en el mercado informal de trabajo. En otras palabras, disminuye el porcentaje de recursos destinados a los segmentos más pobres, caracterizados por una menor capacidad organizativa y por ende con menos posibilidades de presionar exitosamente sobre la distribución de los recursos públicos.

Información disponible para Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay presentada en el cuadro 7 muestra el nivel de progresividad/regresividad del gasto social. En ambos países se ve con claridad que mientras los gastos públicos de educación y salud benefician en mayor medida a los sectores de menores ingresos, los de la seguridad social son usufructuados fundamentalmente por aquellos de mayores ingresos.

En el caso argentino, el crecimiento del gasto en pensiones tuvo que ver fundamentalmente con razones jurídicas y políticas. Los derechos estatuidos por una legislación relativamente generosa pero que no se cumplía, originó numerosas demandas judiciales que concluyeron condenado al gobierno nacional a pagar la denominada "deuda previsional". Además, el poder político/electoral que otorga el número (3.500.000 de jubilados y pensionados) y el protagonismo creciente que han adquirido como actores sociales, llevó a que las autoridades públicas den prioridad a este tema, relegando a un segundo término a aquellas áreas de la política social donde existe una menor capacidad de presión. (Isuani y San Martino, 1995)

## Argentina y Uruguay Impacto Distributivo del Gasto Social.

País	Distribución del gasto social por quintil (%)				
	I	II	III	IV	V
Argentina (1980)					
Educación	28	20	18	17	17
Primaria	40	25	16	11	9
Secundaria	26	21	21	18	14
Terciaria	8	9	18	27	38
Salud	44	18	20	11	7
Seguridad Social	10	13	20	23	34
Total Gasto Social	20	16	19	20	26
Total s/Seguridad social	34	20	18	15	14
Uruguay (1989)					
Educación	33	21	17	15	14
Primaria	52	22	13	10	4
Secundaria	30	29	18	14	9
Terciaria	5	7	22	24	42
Salud	35	20	21	13	11
Seguridad Social	12	16	21	20	31
Vivienda	16	18	11	26	30
Total Gasto Social	20	18	20	18	24
Total s/Seguridad social	33	20	19	15	13

El mantenimiento o aumento del gasto social no implica sin embargo el crecimiento de su cobertura. Por el contrario hay indicios de que podría estar existiendo un estancamiento y aun retroceso en dicha cobertura. Por ejemplo, si se tiene en cuenta que el nuevo sistema previsional argentino ha aumentado claramente las exigencias para acceder a los beneficios, en comparación con el antiguo sistema, y se coloca al nuevo sistema en el contexto socioeconómico que hemos descrito, específicamente en relación a las características que ha ido adquiriendo el mercado de trabajo argentino con mayores tasas de desocupación y subocupación, se plantea entonces un horizonte problemático para la extensión de la cobertura del nuevo sistema.

Por ejemplo, los afiliados al nuevo sistema de pensiones argentino rondan los 7,5 millones de trabajadores. Pero de ellos solo 4,5 millones aportan regularmente. Si esta magnitud se lo confronta con una fuerza de trabajo, obligada por ley a aportar, de 10

millones de personas la conclusión es bastante penosa: menos de la mitad de los trabajadores argentinos tienen cobertura de la seguridad social. La información de la cobertura del sistema de pensiones es congruente con la disponible respecto a los esquemas de atención médica de la seguridad social. De acuerdo al censo de población de 1991, en Argentina están afiliados a estos esquemas el 56% de los trabajadores cuando en los ochenta superaban el 60%. Pero si además se tiene en cuenta que no todos los que están afiliados a los servicios médicos de la seguridad social los utilizan, (por mal funcionamiento de los mismos) puede hipotetizarse con alto grado de certeza que la seguridad social brinda atención a la salud a menos de la mitad de la población.

### **3. El escenario futuro**

El desplazamiento que se ha producido en el mundo contemporáneo en el eje dinámico de la actividad productiva desde la metalmecánica, la petroquímica o la siderurgia en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento (la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética, la aeronáutica y un mundo ilimitado de nuevos y sofisticados servicios) posee sin dudas un gran impacto en el mercado de trabajo.

De hecho, la economía ha registrado en muchos países en los últimos tiempos, tanto un vigoroso aumento de la producción como un preocupante incremento en los niveles de desempleo. Sin duda el reemplazo de mano de obra por capital y el aumento de la productividad como consecuencia del progreso tecnológico no son fenómenos nuevos en las sociedades capitalistas pero nunca como antes, el conocimiento había sido un determinante tan fundamental para acceder al sector moderno de la economía.

Pero dado que sólo crecientes niveles de educación hacen posible el acceso al moderno sistema productivo, el mercado de trabajo se fragmenta estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes no pueden aspirar a ello por no contar con los recursos cognitivos necesarios.

Esto derrumba el ideal de la etapa keynesiana de que aun cuando pudiera ser lenta la tarea de incorporación a la sociedad moderna, este era un hecho inexorable. El crecimiento económico llevaría a que el trabajo asalariado avanzara sobre los bolsones de sociedad tradicional, precapitalista o cuentapropista existente. Así, y para expresarlo en una imagen simple, todos terminarían empleados y cubiertos por los mecanismos del seguro o la seguridad social.

En la sociedad que se está configurando esto ya no es posible. Antiguos incluidos salen de los márgenes del nuevo sistema productivo y mucho de ellos se tornan "pobres estructurales". Comienza a dibujarse así una sociedad mucho más heterogénea pero cuya heterogeneidad no oculta una situación de dualidad. Por un lado, están quienes acceden al nuevo sistema productivo y por el otro sectores que ya no tienen condiciones de acceder a él y a los beneficios salariales y laborales que el acceso implica. Y la marca de la pertenencia o no al mundo de la exclusión, descansando fuertemente en el nivel de educación o calificación alcanzado.

Mientras tanto, el Estado Benefactor de raíz bismarckiana se modifica al compás de la reestructuración del mercado de trabajo pero no es desmantelado como su homónimo keynesiano (Isuani, 1993). En otras palabras, las instituciones del seguro social ven reducido su alcance a quienes quedan incorporados al sector moderno de la economía.

Esta reducción de la cobertura del seguro social es paralela al crecimiento de las políticas asistenciales para los excluidos, las que como la beneficencia de la etapa del liberalismo del siglo XIX, tienen capacidad solo para llegar con algo pobre a algunos pobres entre los pobres. Claramente, quien se evapora en la etapa en configuración es aquella faceta redistributiva del Estado keynesiano basado en la noción de universalidad y derecho ciudadano. La educación y salud públicas van quedando como servicios para los de menores recursos.

Difícilmente los excluidos puedan ser definidos como ejército de reserva, de acuerdo al concepto elaborado por Marx y Engels, según el cual la porción de la fuerza de trabajo que no es utilizada cumple la función de presionar sobre el nivel de salarios de los activos y sobre el poder de negociación de los sindicatos. No se trata ya de desempleados esperando la oportunidad de reemplazar a trabajadores, todos ellos sin mayor calificación y por lo tanto intercambiables. Más bien comienza a delinearse una situación donde los desempleados y subempleados, en su inmensa mayoría personas con escasa capacitación, tienen cada vez menos oportunidad de reemplazar a trabajadores de creciente nivel educativo y quedan irremediamente condenados a la marginalidad en el sistema productivo moderno; no constituyen ya un ejército de reserva sino población excedente; Robert Malthus reemplaza a Carlos Marx.

Obviamente no me refiero a población excedente en el sentido malthusiano de que el incremento poblacional tiende a superar la producción de alimentos. No se trata de población que no pueda ser alimentada. Se trata más bien de población excedente para ser utilizada productivamente en el moderno sistema productivo y a diferencia de la etapa keynesiana, sin mayores perspectivas de serlo. Podrán garantizar su alimento a través de ingresos generados en las márgenes del sistema productivo o de la asistencia estatal o privada, pero serán irrelevantes como productores o consumidores en la nueva sociedad.

Inclusive en las sociedades más avanzadas solo una parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo podrá ser totalmente integrada en el corazón del moderno sistema productivos; estos son los trabajadores de alto nivel educativo cuya característica básica es la capacidad de plantear y resolver una gran diversidad de problemas: los "analistas simbólicos" de acuerdo a la denominación otorgada por Reich. (Reich, 1993) Esto no implica la exclusión del resto de los trabajadores. Continuarán a existir quienes producen los bienes industriales y agrarios que precisamos y existirá un fuerte incremento del porcentaje de trabajadores en los servicios. Pero si bien esto podrán vivir de su trabajo las diferencias de posibilidades de todo tipo incluyendo las referidas a los niveles de ingreso se agigantarán. De esta forma la exclusión en estas sociedades adquiere una connotación especial; no se trata de una exclusión a formas elementales de vida humana como en las sociedades periféricas. Se trata de exclusión a las inmensas posibilidades de la nueva etapa a la que esta ingresando la humanidad.

Por otra parte ya no parece relevante la incorporación de esta población excedente al consumo, siguiendo una lógica keynesiana. De ipso, los sectores mas pobres son irrelevantes en términos de la población del ingreso que administran. Baste como ejemplo indicar que mientras el 20% mas pobre de la población mundial posee solo el 1,4% del ingreso mundial, el 20% más rico se apropia del 85% de dicho ingreso. Dicho más brutalmente, 358 personas tienen activos que superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45% de la población mundial (PNUD, 1996)

De acuerdo a Reich se ha producido una transición de una producción orientada al volumen a otra que apunta al valor. En consecuencia no se trata ya de productos relativamente simples como aquellos a los que había que integrar a los excluidos en la segunda posguerra, sino de bienes cada vez más valiosos capaces de ser crecientemente

consumidos por quienes concentran el grueso del ingreso social. Esto reforzaría la insignificancia desde el punto de vista de la capacidad de consumo de quienes están en el margen de la sociedad moderna.

### **¿Cual puede ser el efecto de este fenómeno sobre la vida social y política?**

La organización de los trabajadores desde el siglo XIX contó con algunas condiciones favorables. En la fábrica o el taller los, hasta no mucho antes, campesinos encontraban instancias que daban oportunidad al surgimiento de expresiones sindicales primero, políticas después. La solidaridad y labor desarrolladas fueron factores que erosionaron a la represión como técnica exclusiva para lidiar con el conflicto social y comenzaron a aparecer tanto los derechos políticos (por ejemplo, el sufragio universal) como sociales representados por el derecho a la asociación gremial, a mejores condiciones de trabajo, etc. Este proceso preparó el terreno sobre el que se edificó el estado keynesiano y que permitió en el periodo posterior a la segunda posguerra, tanto la paz social como el florecimiento económico en un contexto de pleno empleo.

La actual población marginada del sector moderno y sin esperanzas de ingresar a él, no posee las instancias de acción colectiva que cuentan los trabajadores del sector formal; son o bien empleados en pequeñas unidades productivas o cuentapropistas en competencia con sus pares para asegurar la sobrevivencia y este no es el contexto más apropiado para el surgimiento de acción colectiva. Ocupan en el siglo XXI el lugar de los campesinos del siglo XIX pero la diferencia es importante: mientras aquel capitalismo los atraía, este los devuelve a los márgenes de la sociedad.

Si estos argumentos son correctos, están dadas las bases para un escenario caracterizado por la coexistencia de una ciudad blanca y otra negra. Esta, cual inmenso zoológico ocupado por los viejos y nuevos marginales, deberá ser acordonada para que no perturbe, moleste o asuste a la ciudad blanca y sus habitantes solo podrán recurrir a episódicas explosiones de violencia más o menos trágicas para ellos mismos frente a las modernas técnicas de represión.

La relación clases medias-clases populares parecen estar sujetas a un cambio sustancial. En la sociedad keynesiana, no existía un antagonismo entre las clases medias y los sectores populares ya que se operaba en el contexto de un mundo que parecía evolucionar hacia mayor democracia, igualdad y extensión de todo tipo de derechos. El incremento de la violencia delincinencial que tiene como protagonistas a los más desafortunados de la nueva sociedad en gestación, ha ido provocando una ruptura entre aquellos sectores sociales. La proximidad y la cercanía del delito empezó a provocar reacción de los sectores medios y la aparición de formas más o menos explícitas de clasismo. La delincuencia de estos empuja a la violencia de aquellos y progresivamente comienzan a delinearse comportamientos que podrían ser definidos como incipientemente genocidas. La contratación por parte de comerciantes de escuadrones de la muerte con la consigna de "limpiar las calles de la ciudad" es quizás la expresión más clara de este proceso en gestación.

Esta dualidad tiene enorme importancia para entender la lógica de desarrollo de la demanda por derechos civiles, políticos y sociales. Es probable que se asista por un lado a un importante avance en la demanda e implementación de derechos relativamente sofisticados por parte de quienes pertenecen a la sociedad de incluidos. Mayores derechos para la mujer, el niño o el adolescente, derecho a la preservación del medio ambiente, a la calidad del agua o del aire, o respeto a los derechos de las minorías sexuales. Por el otro

lado, existirá con certeza una tremenda reducción en el derecho a acceder a servicios de salud, educación, vivienda e inclusive el elemental derecho a alimentarse por parte de quienes quedan excluidos. En síntesis, mientras se produce un importante avance y sofisticación en los derechos de algunos, para otros se esfuman los derechos, algunos muy elementales, que fueron otorgados o prometidos durante la etapa keynesiana.

#### **4. Caminos a explorar**

Frente al escenario descrito cabe preguntarse cuales son algunos de los cursos de acción posibles para aspirar a una sociedad con mayor nivel de democracia, libertad y justicia. La construcción de una red de seguridad social, el desarrollo de la salud reproductiva y de la educación parecen ser caminos centrales y sobre ellos realizaremos algunas reflexiones.

##### **4.1 Red de Seguridad Social**

Sin duda una primera responsabilidad de la sociedad con quienes se hallan inmersos en una situación de marginación estructural, es satisfacer un nivel básico de necesidades vía generación de trabajo, subsidios en dinero, prestación de servicios o alguna combinación de estos caminos.

La prestación de servicios a los pobres es una vía a explorar pero debe tenerse en cuenta que las estrategias de focalización suele tener escasa viabilidad política. Los excluidos no tienen capacidad de demanda y presión y los recursos a ellos teóricamente asignados suelen terminar en manos de otros mas hábiles y organizados (Isuani, 1994).

Una cierta corriente plantea hoy la necesidad de un "ingreso ciudadano" como forma de resolver un mínimo de consumo (Van Paris, 1995 ). La idea es atractiva pero presenta algunos inconvenientes:

Si bien es posible de implementar con cierta facilidad en sociedades donde la exclusión atañe a un pequeño porcentaje de la población, se torna muy difícil donde dicha exclusión es grande o en mercados de trabajo con alta informalidad, debido a la inmensa dificultad en determinar la elegibilidad ya que se necesita un gran y eficiente dispositivo burocrático para identificar los beneficiarios y asegurar que el ingreso no llegue a personas que poseen otros recursos.

Además, en la medida que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural para los excluidos, el ingreso ciudadano adquiere las características de un programa de sobrevivencia que frente a la ausencia de perspectivas de trabajo, puede transformarse en una forma denigrante de existencia.

Por ello, la generación de trabajo aun de escasa productividad, acompañado de requisitos de recibir educación es una solución preferible. Pero dado que es muy difícil generar trabajo para un contingente elevado de desempleados, debería priorizarse a quienes entre ellos constituyen el conjunto más vulnerable y que ciertamente son los jefes y especialmente jefas de hogar con hijos pequeños.

También un ingreso ciudadano sujeto al requisito de capacitarse son caminos para crear condiciones de desarrollo de individuos y familias y no solo una forma de garantizar sobre vivencia a partir de un enfoque zoológico.

## 4.2 Salud Reproductiva

Como dije, no estamos en la clásica situación malthusiana donde el crecimiento poblaciones de los sectores pobres conduzca a la hambruna. Mas bien en una que conduce a la exclusión y la refuerza. Por ello es inadmisibile que seres humanos sean fruto no de la intencionalidad humana sino de la ignorancia o la falta de acceso a medios seguros para evitar la concepción. Que hombres y mujeres no estén en condiciones de decidir libre y responsablemente el número y espaciamento de hijos y disponer información, educación y medios para ello, es absolutamente inadmisibile a esta altura de los tiempos. Las consecuencia de esto es la extensión de la mortalidad materna en los sectores pobres causada en gran medida por el aborto o el crecimiento del embarazo adolescente que suele convertirse en drama, ya sea por colocar a la adolescente frente al aborto o a hacerse cargo de una vida para la cual no suele estar preparada.

## 4.3 La Educación

Este parece ser la piedra angular de escape de la exclusión. En este horizonte de renovada capacitación y esfuerzo como puerta de entrada a un sistema productivo moderno, solo la masificación y una creciente calidad de la educación puede generar las capacidades necesarias para superar la exclusión vía el acceso al empleo o via generar capacidades de obtener ingresos mediante la producción de bienes y servicios.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecería ser la promesa final del mundo keynesiano. Al desaparecer esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población debería recurrir a múltiples estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos y especialmente un desarrollo en la esfera de los servicios.

La posibilidad de avanzar en el mundo del micro empresariado requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y especialmente de capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto solo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

## Bibliografía

**ARELLANO**, Juan Pablo

1995 "Política Fiscal y Desarrollo Social" en Pizarro y Otros ed. "Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático" CIEPLAN/UNICEF, Santiago de Chile

**BARBEITO**, Alberto 1996

"Transformaciones del Gasto Social y el proceso de descentralización en la Argentina", Buenos Aires, mimeo

**CEPAL**

1996 "Panorama Económico de América Latina 1996", Santiago de Chile

**CEPAL**

1995 "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile

**CEPAL**

1995 b "Panorama Social de América Latina 1995", Santiago de Chile

**IPEA/PNUD**

1996 "Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Brasília  
**ISUANI**, Ernesto Aldo y **SAN MARTINO**, Jorge  
1995 "El Nuevo Sistema Previsional Argentino ¿Punto Final a una Larga Crisis? (segunda parte)  
en Boletín Informativo Techint No. 282 Buenos Aires  
**ISUANI**, Ernesto Aldo  
1992 "Política Social y Dinámica Política en América Latina", en Desarrollo Economico Vol XXXII,  
No.125, Buenos Aires  
**ISUANI**, Ernesto Aldo  
1991 "Bismarck o Keynes: quien es el culpable? (Notas sobre la crisis de acumulación)"- en  
Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Ruben y Tenti, Emilio "El Estado de Bienestar: la crisis de un  
paradigma" CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires  
**MADARIAGA**, Hugo  
1995 "Mercosur: análisis de las políticas sociales", UNICEF, Santiago de Chi  
**PIOLA**, Sergio y Otros 1996 "Gasto Social Federal e Investimento na Infância" UNICEF Brasil,  
Brasília

#### **PNUD**

1996 "Informe Sobre Desarrollo Humano 1996", Madrid

**PODESTA**, Bruno

1996 "Dimensión Social de la Integración y Globalización" Conferencia en la Universidad Católica  
del Uruguay, mimeo

#### **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA/UNICEF**

1996 "Hacia las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia", Asunción

**REICH**, Robert

1993, "El Trabajo de las Naciones" Editorial Vergara, Buenos Aires

#### **UNICEF Argentina**

1996 "Datos", Buenos Aires

**VAN PARIJS**, Philippe

1995 "Más Allá de la Solidaridad", en Varios Autores, Contra la Exclusión, CIEPP/Miño Dávila  
Editores, Buenos Aires

# El ciudadano y la pregunta por el estado democrático

Hugo Quiroga<sup>47</sup>

Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Profesor de Teoría Política e Investigador del Consejo de Investigaciones de la misma Universidad.

Las deplorables desigualdades sociales que emergen de la realidad de numerosos países de América Latina, algunos de los cuales -como la Argentina- retomaron el camino democrático en la década del 80, revelan los límites de la mediación institucional a la hora de corregir diferencias e injusticias tan adversas como profundas. Los carentes de vínculos con la sociedad, los que están imposibilitados de acceder a un trabajo o cuyo acceso es sólo precario, los que permanecen social y culturalmente por fuera de la polis y no pueden tener una representación propia, ponen indudablemente en cuestión su condición de ciudadanos. Así, la democracia, como lugar constitutivo de un cuerpo de iguales, es puesta a prueba cotidianamente. En este sentido, la crítica que deseo aquí dirigir reposa, en buena medida, en la molesta constatación del status parcial de ciudadanía que dispone una parte significativa de la población. Nace, entonces, la pregunta del ciudadano por el Estado democrático, esto es, la pregunta sobre la supuesta naturaleza igualitaria del orden democrático. Se pone en duda, para un vasto sector, el pleno establecimiento del principio de igualdad ciudadana. En verdad, ¿qué tipos de ciudadanos han forjado nuestras democracias?, ¿estamos obligados a hablar de ciudadanos reales y de ciudadanos ideales así como hablamos de democracia real y democracia ideal?.

Las democracias que conocemos en estas tierras no son tan igualitarias ni en ellas todos los individuos gozan de ciudadanía plena, aunque en ese universo asimétrico se respete a rajatabla el procedimiento democrático. Es por eso que Guillermo O' Donnell nos habla de "democracia de baja intensidad" o José Nun de "liberalismo democrático", ambos desde perspectivas diferentes. Desde mi punto de vista, voy a intentar caminar por una especie de cornisa intelectual con la intención de buscar un equilibrio, y al mismo tiempo señalar una distinción, entre el formalismo democrático y el contenido de las políticas sustantivas. Estas políticas, que apuntan al problema del orden justo, son determinadas por las autoridades elegidas por el específico método democrático, el cual incluye en sí mismo ciertos valores: igualdad política, derechos civiles (de reunión, asociación, expresión), pluralismo y competencia entre partidos, etc. Aunque el tema no sea tratado en estas páginas, es justo subrayar que en la democracia argentina no sólo hay un problema de igualdad sino también de república.

Me parece conveniente en esta introducción adelantar de manera sumaria algunos aspectos del debate sobre el concepto de democracia. Así, en su estructura ideal, la democracia es considerada como la "creencia común en la igualdad"<sup>48</sup> o, de una manera más clásica, como una comunidad de ciudadanos, es decir, como una sociedad de hombres y mujeres libres considerados iguales y con los mismos derechos. Esta es la noción de democracia perfecta, que en los hechos no existe y que probablemente nunca

---

<sup>47</sup> Agradezco los valiosos comentarios de Mónica Billoni y Osvaldo Iazzetta a una versión preliminar de este trabajo.

<sup>48</sup> Las palabras que aparecen entre comillas en esta frase pertenecen a Pierre Rosanvallon, "L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne", en **La Pensée politique. Situations de la démocratie**, Gallimard-Le Seuil, Paris, Mai 1993.

existirá. En su estructura real, el concepto es más controvertido y no hay una comprensión universalmente aceptada, ya que las diversas realizaciones que se han plasmado en el mundo han dado lugar a numerosas interpretaciones. Además, cabe recordar que la democracia es una palabra polisémica, que también se construye por referencia a un contexto. Más adelante intentaré aproximarme a esta polémica -en los términos aludidos en el párrafo anterior- con una "definición intermedia"<sup>49</sup>, ubicada entre una noción mínima y máxima de democracia. No obstante, por ahora, nos valdremos de la fuerza de un esquema ideal (con su centro de gravedad en las ideas de libertad e igualdad, que sirve como horizonte de referencia para la inacabable construcción de cualquier orden colectivo que sueñe con la perspectiva de un gobierno mejor) para obtener un mejor empleo de nuestros argumentos. Precisamente, si el sentido de la democracia es la ciudadanía y si, al mismo tiempo, ella evoca una sociedad igualitaria ¿cuál es, por ende, el temple de una experiencia democrática que acepta en su interior a ciudadanos nominales y/o ciudadanos parciales? Para algunos autores esta inaceptable situación coloca a la democracia en la fronteras de un orden borroso e indefinido. Por eso, en esta discusión, la pregunta recurrente desde Tocqueville en adelante ha estado referida al problema de la igualdad de condiciones sociales de la democracia.

Me propongo, en las páginas siguientes, examinar algunos de estos problemas desde la mirada del ciudadano, de su real pertenencia al demos, desde, en fin, las dificultades para un ejercicio completo de la ciudadanía. El principal interrogante a formular es acerca del contenido y alcance del demos en nuestras sociedades contemporáneas: ¿cuál es la articulación entre igualdad política e igualdad social?, ¿pueden ser ciudadanos de hecho (no sólo de derecho) los excluidos sociales? El tema así enunciado queda entrecruzado por los términos del debate exclusión/inclusión y por la búsqueda de nuevas formas de integración, tarea en la que están empeñados desde hace varios años algunos autores<sup>50</sup>.

Si -como bien afirma Pierre Rosanvallon<sup>51</sup>- el ciudadano representa al hombre igual, los socialmente excluidos de nuestras comunidades no pueden ser más que ciudadanos incompletos o nominales, ya que están situados en una zona fronteriza entre la esfera de la ciudadanía y la esfera de la no ciudadanía. ¿Qué separa, hoy, a un ciudadano del que no lo es o que lo es sólo a media? La discusión del concepto de ciudadanía está en el centro del debate sobre la cuestión social, es decir, en el medio de la controversia sobre el desempleo de largo plazo, la precarización del trabajo, y las nuevas formas de desigualdades. Entonces, ¿cómo pensar hoy la categoría de ciudadanía en sociedades democráticas manifiestamente desiguales? Si se sospecha de la validez del postulado de igualdad ciudadana, la pregunta es hasta dónde este concepto, completamente asociado, en mi opinión, a la determinación de un sistema de integración social, puede servir como principio ordenador de nuestras comunidades. Desde este punto de vista, el mayor cuestionamiento a este principio procede en la actualidad del proceso de disociación social causado por el desempleo estructural, la pobreza y los privilegios. ¿Es posible separar, por consiguiente, el reino de las necesidades de la esfera de la ciudadanía, y dejar esta noción librada solamente al reino de la libertad?

Con arreglo a las caracterizaciones ya esbozadas me arriesgaría a afirmar que nos enfrentamos, en América Latina, a la paradoja de sociedades democráticas con

---

<sup>49</sup> Esta idea la tomo, pero con un contenido diferente, de Umberto Cerroni, **Reglas y valores en la democracia**, Alianza, México, 1991, p. 190.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, Robert Castel, **Les métamorphoses de la question sociales**, Fayard, Paris, 1995; Pierre Rosavallon, **La Nouvelle Question Sociale**, Seuil, Paris, 1995.

<sup>51</sup> Pierre Rosanvallon, **Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France**. Gallimard, Paris, 1992.

ciudadanos nominales o con ciudadanos incompletos, es decir, con falsos ciudadanos o con ciudadanos que no pueden ejercer plenamente los atributos correspondientes a esa condición. Sin duda, el análisis de este problema conecta, en una trama conceptual compleja, las categorías de ciudadanía, democracia, igualdad y derecho. La democracia presupone, pues, ciudadanos iguales, y la noción de ciudadanía no se entiende sin un sistema de derechos. Así como la idea de ciudadanía alude a individuos que participan como actores de la vida política y social, la función de la democracia es proporcionar derechos fundamentales para todos. Cuatro conceptos, por cierto, difíciles de separar en el momento de abordar ciertas incertidumbres de las sociedades contemporáneas.

## 1. La noción moderna de ciudadanía

Con la revolución francesa nace, como es sabido, la idea moderna de ciudadanía. El paso del súbdito al ciudadano no es más que el reflejo perceptible de un “mundo nuevo fundado en la igualdad”, del que nos cuenta François Furet en su obra *Pensar la revolución francesa*<sup>52</sup>. Este “acontecimiento fundador” anunciaba algo más que el nacimiento de la república; proclamaba, por cierto, la promesa indefinida de la revolución de la igualdad. De este proceso histórico se desprende, en una época de ruptura y creatividad, una novedosa definición de ciudadanía, que está en el centro de la construcción de la modernidad. Son ciudadanos los individuos portadores de derechos (imprescriptibles) que son ejercidos frente al poder del Estado. El hombre aparece como un valor superior entre todos (naturaleza y cosas) y se convierte en el titular de derechos públicos subjetivos.

Para el pensamiento de la modernidad, el derecho es considerado, definitivamente, un atributo del individuo: nacen los derechos subjetivos fundados por y para los sujetos<sup>53</sup>. Los derechos subjetivos son una figura jurídica afín a los derechos del hombre y la personalidad<sup>54</sup>, que encuentran su fundamento en el individuo, en su subjetividad. Aunque el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos es una contribución innegable del derecho romano, el giro histórico se produce, enseña Bobbio<sup>55</sup>, cuando el reconocimiento de los derechos del hombre se extiende desde la esfera de las relaciones económicas interpersonales a las relaciones de poder entre príncipe y súbditos, y nacen los llamados derechos públicos subjetivos, que singularizan al Estado de derecho. Aquí, el individuo posee frente al Estado no solo derechos privados sino también derechos públicos. El Estado de derecho es, en definitiva, el Estado de los ciudadanos.

Es necesario remarcar una vez más la relación directa entre el Estado nacional y la ciudadanía, a los fines de nuestro estudio. Con la idea de ciudadanía se ha creado la “nación de los iguales” (Rosanvallon), idea que también designa la pertenencia de los individuos a un Estado, por lo cual la mayoría de las veces coincide con la nacionalidad. Podríamos agregar con Bendix que la universalización de los derechos, que se vincula a la extensión de la ciudadanía, implica la institucionalización de principios abstractos de igualdad<sup>56</sup>. La ciudadanía encierra, finalmente, la idea de inclusión universal e igualdad en el ejercicio del poder político, mediante una fórmula tan simple como contundente: un hombre, un voto. La fuente de la ciudadanía es la razón y la autonomía de la voluntad. En 1789 el voto era de hecho asimilado a un acto jurídico, de ahí la importancia de la

---

<sup>52</sup> Ediciones Petrel, Barcelona, 1980.

<sup>53</sup> Luc Ferry y Alain Renaut, **Filosofía política. De los derechos del hombre a la idea republicana** (II. Derechos del Hombre y modernidad), FCE, México, 1990.

<sup>54</sup> José Castán Tobenas, **Los derechos del hombre**, Reus, Madrid, 1976, p.21-25, citado en Celso Lafer, **La reconstrucción de los derechos del hombre. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt**, FCE, México, 1994, p. 139.

<sup>55</sup> Norberto Bobbio, **El tiempo de los derechos**, Editorial Sistema, Madrid, 1991, p.97-112.

<sup>56</sup> Reinhard Bendix, **Estado nacional y ciudadanía**, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

autonomía del individuo. Únicamente los individuos autónomos y libres pueden formar parte del cuerpo político de la nación y así participar de la vida política. La ciudadanía moderna descansa, entonces, en la imagen de una sociedad constituida por individuos autónomos, libres e iguales ante la ley. En la actualidad el espacio de la ciudadanía no parece circunscribirse al ámbito del Estado-nación. El proceso de globalización plantea nuevos interrogantes que exigen discutir el vínculo del ciudadano con el Estado-nación, principalmente cuando comienza a dibujarse, según indica Habermas, un espacio público planetario, como consecuencia de una comunicación global, que apela a la opinión mundial<sup>57</sup>. Se ha abierto un nuevo espacio, advierte Held, que vincula “la idea de pertenencia a una comunidad política nacional” (ciudadanía) con el “desarrollo del derecho internacional que somete a los individuos, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos a nuevos sistemas de regulación”, derecho que, a pesar de no tener poderes coercitivos de ejecución, genera consecuencias de vasto alcance<sup>58</sup>.

Entre las ambigüedades que presenta hoy el concepto de ciudadanía, cuando han aparecido en el mundo globalizado nuevas formas de exclusión y desigualdad, encontramos uno que estaba ya presente en las notables intervenciones producidas en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, según los estudios realizados por Marcel Gauchet<sup>59</sup>. En la opinión de este autor, nadie mejor que Saint-Étienne ha sabido marcar, a partir de enero de 1793, el encadenamiento entre las luchas sociales y las conquistas políticas, que muestra la tensión existente entre la “insuficiente igualdad de derecho” y la “imposible igualdad de hecho”. “Establecida la igualdad política - escribe Saint-Étienne<sup>60</sup>, los pobres sienten rápidamente que ella es debilitada por las desigualdades de fortuna, y como la igualdad, es independencia, ellos se indignan y se malhumoran contra los hombres de los cuales dependen para sus necesidades; ellos reclaman igualdad de fortuna...” Por eso, comenta Gauchet, la futura “cuestión social” aparecía en todos sus términos en esa época: ¿cómo conciliar la independencia de derecho y la dependencia de hecho?<sup>61</sup>

Una pregunta similar se halla en Tocqueville. Así, Dahrendorf<sup>62</sup> interpreta, con su propia terminología, el interrogante fundamental del teórico francés: en la democracia, en donde todos tienen las mismas “titularidades” (derechos), ¿se podrá alcanzar alguna vez la misma riqueza de “provisiones” (bienes). En el pensamiento de Dahrendorf ambos conceptos están, obviamente, imbricados. De tal forma, las titularidades son un medio de acceso a bienes y servicios. Desde ese punto de vista, para este autor la revolución industrial fue una revolución de provisiones, mientras que la revolución francesa fue una revolución de titularidades, que alumbró una nueva fase en la constitución de los derechos del hombre y del ciudadano. Tal vez -agrega Dahrendorf- en el siglo XVIII, y de acuerdo a los intereses de la burguesía, las titularidades y las provisiones estuvieron unidas. En todo caso, desde entonces se separaron. Esta contradicción demuestra que la abundancia de bienes no va unida a la capacidad de acceso para todos. De ahí el gran conflicto social moderno entre ciudadanía y riqueza o entre igualdad de derecho y desigualdad de hecho.

---

<sup>57</sup> Jürgen Habermas, **La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne**, Les Editions du Cerf, Paris, 1996, p. 42 y ss.

<sup>58</sup> David Held, “Ciudadanía y autonomía”, en **Agora**. N° 7, Buenos Aires, Invierno de 1997, p. 60.

<sup>59</sup> Marcel Gauchet, **La révolution des droits de l'homme**, Gallimard, Paris, 1992, p. 212.

<sup>60</sup> Rabaut Saint-Étienne, “De l'égalité”, **Chronique de Paris**, 19 janvier 1793, p. 74, citado en Marcel Gauchet, **La révolution des droits de l'homme**, Ob. Cit, p. 212.

<sup>61</sup> Marcel Gauchet, Ob. Cit, p. 213.

<sup>62</sup> Ralf Dahrendorf, **El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad**. Grijalbo, Barcelona, 1990, p. 42. Los conceptos de titularidad y provisión están desarrollados en los capítulos I y II de esta obra.

En el centro de ese conflicto hay que situar el pensamiento del joven Marx cuando enjuicia abiertamente en La Cuestión Judía la problemática de los derechos del hombre. Ellos consagran la escisión del hombre que habita en la sociedad burguesa en bourgeois y citoyen. El burgués está unido a los otros hombres por vínculos económicos particulares, y egoístas. Su existencia es alienada en la medida en que renuncia a participar en la transformación de la sociedad. El ciudadano, en cambio, expresa el interés general, pero su existencia también es alienada por cuanto su participación en la esfera política está separada de la vida de los intereses privados, cotidianos. Según Marx, ninguno de los supuestos derechos del hombre rebasa al hombre egoísta, que se opone al ciudadano abstracto. Por eso, el postulado de la emancipación humana únicamente podrá alcanzarse mediante una revolución política, así como también económica y social (una revolución de titularidades y provisiones, en términos de Dahrendorf), que ponga fin a las relaciones alienadas y permita al hombre real recuperar al ciudadano abstracto, para convertirse en un “ser genérico”, en un ser social, en comunidad con otros hombres

## 2. Igualdad política y sufragio universal

Apelando ahora a la más lejana de las referencias históricas, recordamos que en la Grecia antigua la ciudadanía no era natural ni implícita en el acto de nacimiento. Por el contrario, ella era el resultado de la organización de la polis, que convertía al individuo en un miembro activo de la comunidad con capacidad para influir en el quehacer de los asuntos comunes. La idea de ciudadanía no sólo acerca al individuo a la acción política, sino que también designa una asociación de hombres iguales (Isoi) que participan en la vida del Estado. El ágora, dice Vernant<sup>63</sup>, forma el centro de un espacio público y común. Lo que vuelve a los hombres iguales es la condición de ciudadanos y no el hecho del nacimiento; la igualdad es un atributo exclusivo del ciudadano por su pertenencia a la comunidad política. Sin espacio público no hay, pues, ciudadanía igualitaria. Por eso, en la visión de Arendt, los individuos son diferentes en la esfera privada, aunque iguales en la esfera pública. Si bien la idea de ciudadanía en Arendt requiere una mínimo de igualdad económica<sup>64</sup>, la autora se encarga de advertir que la concepción de igualdad del mundo griego es difícilmente asimilable a su concepto contemporáneo. Tal concepción aludía a un ciudadano que vivía en medio de sus pares y que únicamente trataba con ellos, lo que suponía la existencia de hombres “desiguales” que, en verdad, constituían la mayoría de los habitantes de la ciudad. En consecuencia, agrega Arendt, la igualdad lejos de estar vinculada a la justicia, como en los tiempos modernos, era la esencia misma de la libertad<sup>65</sup>.

Asimismo, el ideal igualitario del mundo griego, de donde proviene nuestra tradición filosófica, estaba asociado a la noción de isonomía (igualdad ante la ley), así como también a los términos isocracia (igualdad de poder) e isegoría (igualdad de palabra). Tres conceptos vitales, pues, para la integración de la imagen de un mundo que se proponía igualitario. En contraste con esta construcción convencional del orden igualitario, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consigna en la modernidad un orden igualitario procedente del simple acto del nacimiento: “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos” (art. 1). La igualdad política, (todos los ciudadanos tienen derecho a participar, personalmente o por sus representantes, en la elaboración de la ley, art. 6) representa, dice Rosanvallon<sup>66</sup>, la entrada definitiva en el mundo de los individuos, lo que conlleva una ruptura intelectual definitiva con la visión

---

<sup>63</sup> Jean-Pierre Vernant, **Los orígenes de la pensée grecque**, Quadrige-PUF, 5e édition, Paris, 1992.

<sup>64</sup> Cf. Celso Lafer (quien a su vez señala que concuerda con Paolo Flores d'Arcais), **La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt**, Ob. Cit., p. 174.

<sup>65</sup> Hannah Arendt, **Condition de l'homme moderne**, Agora, Paris, 1983, p. 70.

<sup>66</sup> Pierre Rosanvallon, **Le sacre du citoyen**, Ob. Cit, p. 14

tradicional de los cuerpos políticos. La revolución francesa tendrá a su cargo la tarea de afirmar tanto la igualdad política como el principio de inclusión social, a partir de la historia del sufragio universal. Este proceso de inclusión, mediante el método electoral, anuncia la diferencia histórica entre la democracia griega y la moderna. Justamente, son las reglas de procedimiento, de sucesión pacífica del poder, las que permiten la participación de todos en las decisiones políticas. En definitiva, sin sufragio universal no hay igualdad política en el mundo moderno.

Así como Umberto Cerroni<sup>67</sup> insiste en la centralidad del sufragio universal (en cuanto da principio a la democracia o al Estado de ciudadanos), advirtiendo lo poco que se ha profundizado en la teoría política acerca del enlace entre democracia y ese concepto, Pierre Rosanvallon<sup>68</sup> subraya de forma categórica que el “derecho de sufragio produce a la sociedad misma”, en cuanto su historia está presente en el corazón del proceso de invención de la sociedad moderna. Esa historia teje su trama con la historia del advenimiento del individuo y con la de la realización de la igualdad. Esto sentado, la transformación de las condiciones de representación, con el arribo de un electorado de masas merced al sufragio universal, exige la formación de partidos nacionales. El sistema de partidos, sostenía Macpherson a mediados de los años setenta, “ha sido el medio que ha permitido reconciliar el sufragio igual y universal con el mantenimiento de una sociedad desigual”<sup>69</sup>.

La noción moderna de ciudadanía echa a andar, entonces, por todos lados -con altibajos- luego de su aparición en 1789. No atañe en el marco de este trabajo extenderse en la evolución del concepto de ciudadanía ni en las vicisitudes por las que debió atravesar la institución del sufragio universal en Francia hasta ser finalmente aceptada en 1870, sino, antes bien, remarcar que la lucha por la extensión del sufragio (a fines del siglo XIX y principios del XX) está planteada como la exigencia de inclusión de todos los varones en el universo político del Estado, proceso que más tarde incluirá a las mujeres. Luego de este triunfo -ya avanzado el siglo XX-, se abre paso la ampliación de los términos de la demanda de inclusión social en la polis, lo que se irá a cubrir, en buena medida, con el arribo del Estado de bienestar. Así como el sufragio universal del siglo XIX se encaminó a terminar con la exclusión política mediante la universalización del demos, las políticas sociales del Estado de bienestar se orientaron a compensar diferencias y a ampliar los márgenes de la inclusión social<sup>70</sup>.

### 3. Crisis de un modelo y búsqueda de un nuevo enfoque

Lo cierto es que en la hora actual la concepción de ciudadanía que surge con la modernidad, íntimamente asociada al Estado, se encuentra en crisis. Por un lado, desde el punto de vista político, la desconexión entre las bases teóricas de la ciudadanía y las vías prácticas de su concreción se ha puesto de manifiesto en las realidades de la democracia argentina y latinoamericana, cuando se compara el diferente acceso de los ciudadanos al disfrute de bienes, derechos y poder. Por el otro, la ampliación de la inclusión social por la vía del Estado de bienestar ha sufrido un retroceso -entre otras cosas, por la inviabilidad fiscal de esa modalidad estatal-, a partir de lo cual operan las reducciones y, en algunos casos, los desmantelamientos de los programas de protección. De manera global, entonces, los derechos de los ciudadanos -políticos y sociales-

---

<sup>67</sup> Umberto Cerroni, **Reglas y valores en la democracia**, Ob. Cit.

<sup>68</sup> Pierre Rosanvallon, **Le sacre du citoyen**, Ob. Cit., p. 15.

<sup>69</sup> C.B. Macpherson, **La democracia liberal y su época**, Alianza, Madrid, 1982, p. 85.

<sup>70</sup> Para una explicación de la distinción entre inclusión e igualdad remito a mi artículo “Demos y Kratos. Nuevo encuentro con el concepto de democracia”, en H. Quiroga **La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual**, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1995.

permanecen condicionados por espacios que resultan cada vez más estrechos para su ejercicio efectivo.

Esta concepción jurídica o estatalista de la ciudadanía, que implica la institucionalización de principios abstractos de igualdad, ha sido puesta en cuestión, al menos, por cuatro motivos principales: 1) La crisis del Estado de bienestar -con el recorte de las políticas proteccionistas- debilita la dimensión social de la ciudadanía ; 2) La disociación social causada por el persistente desempleo masivo, la precarización del trabajo, y las nuevas formas que revisten las desigualdades; 3) Los “nuevos derechos”, denominados de tercera y cuarta generación, diversifican las figuras de la ciudadanía. A partir de una distinción analítica, se podría hablar, como lo hacen algunos autores, de “nuevas ciudadanía” (por ejemplo, la ciudadanía cultural); 4) La marginación de la esfera pública liberal o clásica de muchas personas, que aún integradas social y económicamente, muestran un evidente escepticismo hacia la vida política. Al mismo tiempo que la ciudadanía busca expandirse en nuevas dimensiones, en otras, ya largamente adquiridas, retrocede. De ahí, la visible tensión, que conmueve a esta institución, entre extensión y retroceso en el curso de un mismo proceso. Sin duda, no habría que reducir la crisis de la ciudadanía a la esfera de los socialmente excluidos. Antes bien, lo que está en crisis es el sentido que tiene la ciudadanía moderna como sistema de integración. En verdad, hay que explorar otra concepción más inclusiva, entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad. La idea de ciudadanía no debería designar tan sólo la pertenencia de un individuo a un Estado (en cuanto sujeto de derecho y portador de la nacionalidad) sino también su pertenencia a múltiples formas de interacción social.

Tal como fue pensada la noción moderna de ciudadanía, con todo el valor innegable de su creación histórica, queda prisionera del ámbito estatal. El desafío es poder también pensarla desde la esfera de la sociedad civil, desde un lugar con capacidad de transformación y participación. El debate planteado en estos términos nos lleva a explorar otras vías para su reformulación. Como dice Pierpaolo Donati hay que desestatizar la ciudadanía para tornarla más societaria. En otras palabras, el concepto de ciudadanía no debería quedar agotado en una figura portadora de derechos, que se ejerce frente al Estado, sino que bien podría integrar la práctica que se desarrolle en el interior de una vasta red de asociaciones, que operando desde la sociedad civil puede contribuir a la perfección del orden colectivo. El ciudadano también se reconoce en la práctica de todos los días, en su conexión con el curso cotidiano de las cosas. Se busca, de esta manera, construir una dimensión comunitaria de la ciudadanía, escindida del atributo de la nacionalidad.

En consecuencia, nos vemos animados a preguntar si efectivamente es posible pensar en una dimensión de la ciudadanía autónoma con respecto al Estado, si es factible otra perspectiva que no sea aquella del individuo titular de derechos, es decir, además de su pertenencia jurídica y política al Estado, y estamos tentados a responder, en un sentido hegeliano, que el individuo es, a la vez, ciudadano del Estado y ciudadano de la sociedad civil<sup>71</sup>. El ciudadano puede reconocerse en el ámbito estatal y en el espacio societal, en la medida en que la sociedad civil (no concebida como puro mercado) sea también una esfera de participación de los hombres y mujeres que actúan, en

---

<sup>71</sup> Véase los textos de Manfred Riedel “El concepto de la ‘sociedad civil’ en Hegel y el problema de su origen histórico” y de Giuliano Marini “Estructura y significados de la sociedad civil hegeliana”, en **Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel**, Edición preparada e introducida por Gabriel Amengual Coll, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

palabras de Arendt, “concertadamente”. La preocupación por los “asuntos de todos” no es reducible a la idea de “interés general” supuestamente representada por el Estado. Antes bien, la defensa del interés general es un problema de todos y no tan sólo del Estado. Los asuntos comunes (los asuntos de interés general) se “esparcen” también por la sociedad civil, para constituir un lugar común -un espacio público-, donde los ciudadanos que abandonan su refugio de la vida privada se reúnen para interrogar y controlar el poder y construir vínculos sociales solidarios<sup>72</sup>.

Si esto es así, la noción de ciudadanía tendría que ser redefinida para que no se la identifique solamente con el Estado, con un sistema de derechos y deberes, pues, como se ha insistido, los problemas de la cosa común -en la sociedad de la comunicación en la que vivimos- no se discuten solamente en el ámbito del parlamento sino también en el espacio audiovisual y en la esfera de la sociedad civil. Las cosas que conciernen a todos están presente y son objeto de debate público en los medios masivos de comunicación y en el amplio territorio de la sociedad civil. La seguridad social, por ejemplo, ya no es únicamente un problema de los funcionarios del Estado (aunque lo siga siendo), es también un problema atinente a todos los ciudadanos, quienes a través de diversos mecanismos de cooperación pueden hacer posible que la sociedad civil comparta con el Estado la responsabilidad de la solidaridad social.

Con esta revalorización del concepto se intenta superar la confusión que existe entre ciudadanía y esfera estatal, para que la idea de ciudadanía pueda más bien coincidir con un modelo de esfera pública, como dimensión global<sup>73</sup>, con un lugar que abarque tanto el espacio institucional (del Parlamento, de los poderes del Estado) como el espacio informal (de las asociaciones autónomas y libres que se constituyen en la sociedad civil) donde los ciudadanos sitúan la acción común. Pero lo “común” entre ellos, a diferencia de lo que pensaba Hannah Arendt, no es sólo el tema de la libertad política (y de las libertades civiles) sino también la cuestión social. Es el lugar, pues, donde acaece el diálogo político y cívico entre los hombres. En este sentido, recortar la ciudadanía es recortar el acceso a la esfera pública. La noción de esfera pública que aquí se discute excede tanto el ámbito estatal como el espacio audiovisual<sup>74</sup> para remitir, inspirándome en Arendt, a un campo de deliberación y actuación colectiva. Es posible, entonces, redefinir el espacio público a partir de la revalorización de distintas formas de interacción social (asociaciones múltiples, centros comunitarios, movimientos sociales) que permiten estimular el acercamiento entre los hombres para que la política no sea el asunto de unos pocos. Pero la política sólo tiene sentido en el espacio público, en un espacio común. Y su sujeto es el ciudadano. La política también penetra, por tanto, en la sociedad civil. La sociedad no funciona por fuera de la política, de allí que una categórica distinción entre sociedad y política se vuelve más complicada y, al mismo tiempo, más borrosa su distinción, aunque obviamente se admita que hay relaciones sociales que no se vinculan con la política. Ya no es posible sostener aquella tajante escisión entre Estado político (sede del interés general) y sociedad civil (lugar de la acción social y sede, por ende, del interés particular). Más que diametralmente opuestas son dos esferas complementarias.

---

<sup>72</sup> Una posición interesante sobre sociedad civil y ciudadanía, sin que por ello coincida con lo aquí planteado, puede encontrarse en el trabajo de Michael Walzer, “La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, en *Debats*, N° 39, Valencia, Marzo 1992.

<sup>73</sup> Para este concepto remito a mi trabajo “Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N°7, UAM-UNED, Madrid, mayo de 1996.

<sup>74</sup> A diferencia de la esfera pública estatal y del “modelo asociativo”, la esfera pública mediática limita el contexto de interacción.

Pero conviene aclarar que no todo es espacio público, pues -siguiendo a Freund<sup>75</sup>- se podría apuntar que sin lo privado el hombre sería prisionero de lo público, o con Arendt<sup>76</sup>, cabría agregar que ningún hombre puede vivir en la esfera pública todo el tiempo, ni puede estar privado de ella. En la realidad, lo que sucede es una incesante invasión de espacios. Así, no se puede pensar lo público separado completamente de lo privado, y viceversa, ya que cada uno de los términos contiene al otro, y a su vez cada uno de ellos sigue sus propias reglas y conserva su identidad conceptual. Dicho de otra manera, la esfera privada no puede ser eliminada por el espacio público sin que los hombres se transformen, como bien señala Keane<sup>77</sup> usando una expresión de Dahrendorf, en “ciudadanos totales”. El exceso de participación en política y, por ende, en la esfera pública, la politización completa de las relaciones personales y sociales o la reducción de los intereses humanos a los asuntos de la polis, provoca el fenómeno del “ciudadano total”, lo cual es una anomalía, dado que el hombre -con todas sus manifestaciones de vida- no puede ser restringido a su status de ciudadano.

Lo que hay que saber es qué actividad peculiar desarrolla el individuo en la sociedad civil para que se pueda identificar otro tipo de ciudadanía, la que, por otra parte, coexistirá -de manera diferente y unida- con la ciudadanía estatal. Es menester poner de relieve (y volver consciente) las actividades que el individuo desempeña como ciudadano de la sociedad civil. Se busca, pues, complementar aquel enfoque que concibe exclusivamente a la ciudadanía como una esfera de inclusión de los ciudadanos a través de un sistema de derechos, con un orden de interacción social, que organice la ciudadanía de la sociedad civil mediante la defensa de intereses comunes, el desarrollo de formas de solidaridad y el reconocimiento de identidades colectivas. Esta noción de ciudadanía alude, por tanto, a un doble pertenencia: al Estado y a la sociedad. En el primer caso, el individuo es miembro de un cuerpo político-institucional que garantiza sus derechos políticos, civiles y sociales. En el segundo, el individuo es miembro de un espacio público asociativo que requiere de prácticas de autoorganización colectiva, desde las cuales se puede reforzar y extender su condición de ciudadano. En ambos casos el ciudadano es miembro de la misma comunidad. En dos palabras, el ciudadano del Estado no cancela al ciudadano de la sociedad civil, ni viceversa. El concepto de ciudadanía que aquí se defiende recorre un único camino que atraviesa tanto el reino de la necesidad como el reino de la libertad.

#### 4. La desigualdad de los iguales

Aunque de manera abstracta, la noción de igualdad es constitutiva del concepto de ciudadanía, en cuyo interior deberían desaparecer las relaciones asimétricas, jerárquicas y subordinadas. El interrogante salta a la vista: ¿de qué igualdad estamos hablando? Lo implícito en el término es mucho más que la igualdad política, la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades, comprende un piso social común. Aún así, la magnitud de las desigualdades trascienden las fronteras de lo económico para alertar sobre un universo atravesado por diferencias de poder, de sexo, de educación, etc. Entonces, si los ciudadanos no pueden ser iguales, ¿cómo hace la democracia para sobrevivir? ¿Cómo sostener la desigualdad de los iguales? ¿Es factible, pues, la ciudadanía si no hay condiciones igualitarias mínimas?

Una sociedad pretendidamente democrática con instituciones justas no puede aceptar desigualdades insoportables. La cuestión estriba en saber dónde se ubica el límite entre lo soportable y lo insoportable; en eso radica precisamente el problema

---

<sup>75</sup> Julien Freund, *L'essence du politique*, Edition Sirey, Paris, 1965.

<sup>76</sup> Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Ob. Cit..

<sup>77</sup> John Keane, “Lo que queda de la izquierda. Respuesta a David Selbourne”, en *Debats*, N° 39, Ob. Cit.

fundamental de la justicia, dice el filósofo francés Paul Ricoeur<sup>78</sup>. Lo difícil, entonces, es la fijación de una regla de juicio apta para determinar el grado de desigualdad aceptable en la democracia; ¿cuál es, por ejemplo, el nivel de desigualdad económica capaz de tolerar una sociedad democrática? Esa regla de juicio puede perfectamente variar entre un país rico y uno pobre, entonces, ¿lo que es inaceptable por una sociedad puede ser aceptable por otra? Sin pretender buscar una esencia de lo humano, hay algo de común en el concepto de “humanidad” que nos contiene a todos. Cito una frase del Diccionario Filosófico de Voltaire (cuya referencia proviene de un trabajo de Fernando Savater<sup>79</sup>): “Tener humanidad es sentir lo común en lo diferente”. Como escribe Victoria Camps<sup>80</sup>, el pensamiento laico y racional ha puesto como criterio de humanidad la igualdad y la libertad, es decir, los derechos fundamentales del hombre. Así, la idea de humanidad nos permite convivir. Si hablamos de igualdad y libertad como valores universales es porque pensamos a las personas como partes integrantes de una comunidad universal, hoy muy controvertida.

Es por eso que, con tantas desigualdades y discriminaciones a la vista, es difícil poder hablar de una idea común de humanidad. La humanidad, escribe Kolakowski, es un concepto moral, sin él no existe un buen fundamento para desafiar a las ideologías de la esclavitud<sup>81</sup>. El tema se vuelve más arduo, pero a la vez en un cierto plano más evidente y palpable, en aquellas democracias que no gozan de Estados que garanticen niveles mínimos de protección social, en lugares, pues, en que anidan las desigualdades más deplorables. Cuando la pobreza, la discriminación, empiezan a lesionar la dignidad humana<sup>82</sup>, la igual dignidad, en ese punto las desigualdades se tornan moralmente insoportables: cuando, precisamente, los hombres y las mujeres no pueden satisfacer sus necesidades básicas y elementales (de orden social y cultural) que exige toda convivencia colectiva. Las desigualdades sociales se tornan, entonces, insoportables en el momento en que se humilla y ofende la igual dignidad humana, allí donde la miseria, la discriminación de todo tipo, repugna la conciencia de los hombres. En resumen, la vergonzosa realidad en la que viven los más desprotegidos atenta contra la igualdad y la libertad, como criterio de humanidad, en cualquier tipo de sociedad democrática.

Los planteamientos filosóficos en torno a la idea de igualdad, a la noción de justicia, han recorrido toda la tradición intelectual de occidente, desde su origen en la Grecia antigua. En cambio, para Heller y Feher<sup>83</sup>, la idea de justicia social, que se vincula a las demandas de redistribución y a las condiciones de vida, es una forma moderna de justicia, a pesar -agrego- de una larga tradición que atribuye a Aristóteles su tratamiento. El principio de justicia social, dicen estos autores, sólo puede ser invocado a partir del momento en que se reconoce en todo miembro de una sociedad determinada la existencia de un derecho sobre los demás en razón de su pertenencia a la misma, aun cuando la naturaleza de esos derechos siga siendo oscura o controvertida. Aunque muy utilizado en los discursos políticos y sociales, este concepto es controvertido por su connotación religiosa ( en especial por el uso del Papa Juan XIII) y por su intención de

---

<sup>78</sup> Paul Ricoeur, **Soi même comme un autre**, du Seuil, Paris, 1990 (septième étude).

<sup>79</sup> “La humanidad en cuestión”, en Carlos Thiebaut (Ed.), **La herencia ética de la ilustración**, Editorial Crítica, Barcelona, 1991.

<sup>80</sup> Victoria Camps, **Virtudes públicas**, Espasa Calpe (colección Austral), Madrid, 1990.

<sup>81</sup> Leszek Kolakowski, **La modernidad siempre a prueba** (Por qué necesitamos a Kant), Vuelta, México, 1990.

<sup>82</sup> El concepto moderno de dignidad ha sido bien tratado por Charles Taylor en **El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”**, FCE, México, 1993. Es el único principio, según Taylor, compatible con la sociedad democrática por su sentido universalista e igualitario, pues se apoya en la idea de que todos los seres humanos son igualmente dignos de respeto.

<sup>83</sup> Agnes Heller y Ference Feher, “Movimientos socialistas y justicia social”, en **El péndulo de la modernidad**, Península, Barcelona, 1994.

suplantar al concepto de igualdad, según advierte Valcárcel<sup>84</sup>. Sin embargo, Bobbio considera -y es el significado atribuido en este texto- que el concepto de igualdad y el de justicia no se distinguen en la mayor parte de sus acepciones<sup>85</sup>. De los tres conceptos revolucionarios surgidos en 1789, el de la fraternidad ha sido desde siempre el más olvidado, si bien tuvo un breve período de resurrección en los años sesenta y setenta<sup>86</sup>. En la actualidad, no obstante, el término parece abandonar la oscuridad del olvido para emerger a la luz pública a través de dos virtudes cívicas, la solidaridad y la solicitud, de acuerdo con Giner y Sarasa<sup>87</sup>. En esta línea argumental, Victoria Camps estima que tanto la justicia como la felicidad son valores utópicos, por tanto inalcanzables, que requieren del enlace de un tercero que es, a la vez, individual y social: el valor de la solidaridad<sup>88</sup>. Sin dejar de reconocer la importancia de la solidaridad en el mundo actual, en este texto partimos de la consideración de que el ciudadano representa al hombre igual, no al hombre solidario, a pesar de que la solidaridad es un sentimiento típico y digno de un buen ciudadano.

¿Qué se puede hacer, entonces, con la igualdad? No tenemos medios para concretarla, anota Amelia Valcárcel, y al mismo tiempo no se puede renunciar a ella<sup>89</sup>. La igualdad no sólo debe servir para deplorar situaciones sociales vergonzantes. Un ejercicio de confrontación con el principio de igualdad nos devela los límites de la democracia real y nos muestra el alcance relativo que ese valor tiene en la vida práctica. En la realidad no todos los hombres son iguales; el disfrute de bienes, derechos y poder es desigual. No obstante, de ninguna manera parece conveniente distinguir, como algunos lo hacen, entre igualdades “formales” e igualdades “reales”, puesto que -como señala Bobbio<sup>90</sup>- nadie solicita (ni siquiera Rousseau) que los hombres sean iguales en todo. No se puede sino admitir que la igualdad es sólo parcial y relativa y que se trata siempre de una igualdad determinada, producto de una creación histórica. Ya lo sabemos, las experiencias históricas desafortunadamente lo han demostrado: la búsqueda de igualdades absolutas ha desembocado en la creación del peor de los regímenes despóticos, el totalitarismo.

## 5. Las ambigüedades de la democracia

En nuestras sociedades latinoamericanas nos hemos acostumbrado a convivir con ciudadanos parciales y nominales. No se trata sólo de votar (lo que no es poco), sino de reconstruir mediaciones institucionales capaces de encarar los problemas de desigualdad y de enfrentar el vicio de querer tener cada vez más (la pléonexia)<sup>91</sup>. Si se conviene, aunque no con resignación, en que las democracias reales no pueden acabar completamente con las desigualdades, se podría concluir, entonces, en que la coexistencia con ellas es inevitable, lo cual obliga a insistir en el interrogante acerca del umbral de desigualdad social capaz de tolerar la convivencia democrática. De nuevo surge el agudo interrogante de Ricoeur entre lo aceptable y lo inaceptable de las desigualdades. En este cuadro de realismo, no puede llamar la atención que un régimen de libertad e igualdad como el democrático no implique necesariamente el mismo

---

<sup>84</sup> Amelia Valcárcel, **Del miedo a la igualdad**, Crítica, Barcelona, 1993, p. 31.

<sup>85</sup> Norberto Bobbio, **Igualdad y libertad**, Paidós ICE-UAB, Barcelona, 1993, p. 56 y ss.

<sup>86</sup> Véase Agnes Heller y Ferenc Fehér, “Las tradiciones socialistas y la trinidad *liberté, égalité, fraternité*”, en **El péndulo de la modernidad**, Ob. Cit.

<sup>87</sup> Salvador Giner y Sebastián Sarasa, “Altruismo cívico y política social”, en **Leviatán**, Nº 61, Madrid, Otoño 1995.

<sup>88</sup> Victoria Camps, “Por la solidaridad hacia la justicia”, en Carlos Thiebaut (Ed.), **La herencia ética de la ilustración**, Ob. Cit.

<sup>89</sup> **Del miedo a la igualdad**, Ob. Cit., p. 24

<sup>90</sup> Norberto Bobbio, **Igualdad y libertad**, Ob. Cit. p. 67 y ss.

<sup>91</sup> Véase, Paul Ricoeur, **Soi-même comme un autre**, Ob. Cit., p. 233.

bienestar para todos. De ahí las ambigüedades de la democracia. Dahrendorf no cree que haya un modo satisfactorio de resolver esas ambigüedades, entre otras cosas, por esa falta de “condición social básica de igualdad” que tenía in mente Tocqueville. Por eso, prefiere evitar el uso de la palabra democracia, en tanto ésta es sólo una parte de la respuesta al problema de la política moderna, inclinándose por la expresión “constitución de la libertad”, aunque no forzosamente en el sentido que la emplea von Hayek<sup>92</sup>.

Es cierto, la democracia es defectuosa, pero el autoritarismo es infinitamente peor. Desgraciadamente, la democracia convive con las desigualdades, con la desigualdad política que ella misma genera por la asimétrica distribución de poder político (que el principio “un hombre, un voto”, no puede evitar) y con las desigualdades económicas que no puede corregir, y que proceden de la misma lógica de funcionamiento del capitalismo. En este sentido, las democracias existentes, sobre todo las menos estables, sólo han podido forjar ciudadanos reales (incompletos, parciales), alejándose del modelo de ciudadanos ideales (universales, concluidos). A pesar de los avances gigantescos, la noción moderna de ciudadanía ha mostrado sus límites. Así como no hay democracias logradas tampoco hay ciudadanías acabadas. Sobre esto no existe duda. Lo que ocurre, en cada una de las realizaciones sociales, son procesos interminables de reconstrucciones parciales de la democracia y la ciudadanía. Ahora bien, aunque únicamente existan ciudadanías imperfectas, el problema se presenta cuando esas deficiencias adquieren tales proporciones, generando altos niveles de asimetría, que desaparece toda idea posible de ciudadanía.

Como decíamos, en la democracia permanecen, y a menudo perseveran, desigualdades tan enormes que sus implicancias cuestionan las condiciones básicas de constitución de un orden justo. Esto revela, en primer lugar, los desacuerdos entre valores diferentes que restringen el nexo entre democracia y economía de mercado. En verdad, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia. El capitalismo genera desigualdades sociales que la democracia, como fuerza igualadora, debe corregir. Este viejo problema, que dio lugar -anclado en el marco del Estado nacional- a una tradicional forma de relación entre economía y política, sufre hoy el desafío de un sistema de producción integrado a nivel internacional. La globalización del capitalismo pone en entredicho el rol tradicional del Estado y la política y, por ende, el papel de la democracia como lugar de convergencia entre igualdad y libertad. ¿Cuál es el espacio de poder que conservan las democracias locales en este proceso de globalización económica? Significa, en segundo lugar, el reconocimiento explícito de que la absoluta igualación económica por la vía de las instituciones es imposible. Si las personas son únicas y, por tanto, ninguna es igual a otra, ¿pueden ser absolutamente igualadas? Hay, eso sí, una nivelación económica relativa que no sólo es posible sino que también es deseable. La democracia puede reducir las diferencias pero no suprimirlas, o, en todo caso, ofrece un ámbito apropiado para dirimir los conflictos sin violencia.

La paradoja que envuelve a las democracias reales, en Argentina y en América Latina, entre otros ejemplos, es que pueden tolerar, sin derrumbarse, el acceso desigual al poder, la distribución desigual de la riqueza, así como también la existencia de ciudadanos privados de los medios que igualan las posiciones de partida, es decir, privados de la igualdad de oportunidades. Estas formas de democracia pueden convivir con la miseria de más de un tercio de los ciudadanos que son apartados de la sociedad. Las democracias reales tropiezan con serias dificultades para acercarse a la democracia ideal. La incompletud de la ciudadanía es una de sus consecuencias más destacadas. La

---

<sup>92</sup> Ralf Dahrendorf, **El conflicto social moderno**, Ob. Cit, ps. 44 y 95-96.

tensión es evidente y remite indefectiblemente a la controversia sobre la definición de democracia, que desarrollaré más abajo.

## 6. Incompletud ciudadana y orden justo

Si la ciudadanía no cumple con su función de integración, ¿adónde remitir, entonces, la discusión sobre la incompletud ciudadana? Al problema del orden justo. Pues bien, este problema se debate en el lugar del ejercicio del poder, en base a las calidades de vida que ofrece un gobierno democrático. Los que toman decisiones más o menos justas son los que mandan en los gobiernos de turno, con los procedimientos consabidos: ellos son los responsables del contenido de las políticas públicas.

Yendo ahora, para poder avanzar, al debate sobre la concepción de democracia, voy a partir de una definición mínima: la democracia organiza un sistema de designación legal y pacífica del poder, en donde el acuerdo o el consenso de todos sobre las reglas de procedimiento le confiere legitimidad. Tal concepción presupone, pues, un demos amplio, abarcativo de la totalidad de los ciudadanos, que no acepta de ninguna manera las exclusiones del poder político, para lo cual es imprescindible -en un sistema que garantiza las libertades y derechos de los ciudadanos- tanto la vigencia del sufragio universal y el reconocimiento de los derechos civiles como el respeto a la división de poderes.

Pero las reflexiones sobre la democracia conducen necesariamente, como se ha observado, al tema de la igualdad social. ¿Es posible, por tanto, concebir la democracia sin acciones sustantivas? El problema surge cuando se quiere agregar a esa definición mínima otros valores con carga sustantiva, como son los principios de justicia social. Aunque las decisiones gubernamentales se tomen mediante procedimientos legales y legítimos (aceptados por todos) no quiere decir que sean justas. La democracia como método no garantiza la generación de órdenes justos, ella es incapaz de garantizar en los hechos el resultado justo de esas políticas y es mucho menos capaz de declararse responsable del desempeño eficaz de los gobiernos<sup>93</sup>. La democracia no debe prometer lo que no puede cumplir.

En efecto, la democracia no puede ofrecer respuesta a todo: a los niveles crecientes de pobreza, al desempleo estructural, a los desórdenes de la economía nacional, al impacto local de la globalización productiva. Para no correr el riesgo de la deslegitimación, es preferible que ella sea, en principio, delimitada formalmente y no en base a promesas sustantivas (tal como lo exigiría una definición máxima), que luego no podrá cumplir<sup>94</sup>. Por eso no es útil subordinar el procedimiento democrático a los éxitos o fracasos económicos de los gobiernos. En cambio, sería beneficiosa una separación -aunque sea relativa- de la democracia como método de las políticas concretas de los gobiernos. La errónea identificación de democracia con bienestar económico, advierte Dahrendorf<sup>95</sup>, lleva a la falsa creencia de que una vez instaladas las instituciones democráticas se liberan automáticamente las fuerzas económicas en la dirección del crecimiento. Los inconvenientes de esta confusión quedan bien señalados en la

---

<sup>93</sup> Victoria Camps, **Paradojas del individualismo**, Drakontos-Crítica, Barcelona, 1993, ps83-85. La autora reconoce que “la democracia es el sistema de gobierno más justo, si bien *no garantiza resultados justos*”.

<sup>94</sup> En esta misma dirección, es interesante la posición de Adam Przeworski cuando sostiene que “la democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo, pero sí puede ser el resultado de un compromiso institucional”, ya que los acuerdos sustantivos no resultan vinculantes, “La democracia como resultado contingente de los conflictos”, en **Zona**, N° 39/40, Madrid, abril/sep. 1986, p.7.

<sup>95</sup> Entrevista a Ralf Dahrendorf en **La democracia Europea**, R. Dahrendorf, F. Furet, y B. Geremek, Edición de Lucio Caracciolo, Alianza, Madrid, 1993, ps. 59 y 116/117.

decepción política que se produjo en algunos países del Este por las expectativas abiertas luego del colapso de los regímenes comunistas. Algo similar ocurrió en la Argentina. Si bien comprensible por el momento histórico en que se vivía, de lucha contra el autoritarismo militar, no fueron afortunados algunos conceptos de campaña del candidato presidencial Raúl Alfonsín cuando en 1983, luego de recitar el Preámbulo de la Constitución Nacional, aseguraba que “con democracia se come, se educa, se cura...”

Antes que optar por un modelo u otro -el que pone el acento en los procedimientos y el que se apoya en los valores sustantivos- me parece más adecuado, para el caso argentino, adoptar una definición intermedia, ecléctica, para lo cual hay que partir de una definición mínima -como lo hice más arriba- pero sin renunciar a las aspiraciones de igualdad social ni a las prácticas participativas, todo ello con una finalidad muy concreta: procurar que la democracia cumpla con lo que promete. Aunque no se puede dejar de reconocer las dificultades para hallar, en un plano tanto teórico como práctico, la adecuada articulación entre la democracia procedimental y un universo sustantivo de valores. La ventaja de una noción intermedia es que describe mejor el vaivén que se produce entre las reglas formales y las políticas sustantivas de los gobiernos. Esta permanente interacción me lleva a preconizar una noción más abierta y dinámica de democracia. En el caso argentino, la respuesta a los problemas de la estabilidad y calidad de las instituciones, así como también a los de la inseguridad social, debe provenir tanto de la plena validez de las reglas de procedimiento como del imperio de las acciones sustantivas.

Si la democracia es un método, la definición del contenido concreto de lo justo le corresponde, entonces, a los ocupantes circunstanciales del poder, pero sin dejar de reconocer el indiscutible enlace que se establece entre la legitimidad del sistema y la legitimidad del gobierno. La legitimidad de las reglas de procedimiento depende también del éxito de las políticas públicas de los gobiernos democráticos. Ambos elementos, separados y aislados, no son suficientes para sostener a la democracia. No obstante, es conveniente recordar que la democracia cae, en el lugar y en el momento mismo en que se suprimen las libertades políticas y civiles. Las reglas de procedimiento -indiscutibles para todos aquellos que abrazan y respetan a la democracia- son constitutivas de un orden político, establecen, en otros términos, las “garantías de reproducción de la democracia”<sup>96</sup>, aunque la aplicación de análogos procedimientos (elecciones limpias, plurales y competitivas) desemboque en realizaciones diferentes por su forma y calidad. Tal vez debería concluir este punto con Raymond Aron, quien recomienda la acción en lugar de los sueños para tratar “los eternos problemas del orden justo”<sup>97</sup>.

## 7. El difícil ejercicio de la ciudadanía plena

El nudo central, en mi opinión, para una posición que desee trascender los límites del liberalismo clásico -sin alejarse del formalismo-, sigue siendo el de postular y fundamentar un orden social justo, el de saber cómo conectar poder y justicia social en la práctica, en un universo -como el nuestro- donde no todos los “ciudadanos de derecho” pueden ser “ciudadanos de hecho”. En efecto, la totalidad de los ciudadanos argentinos son titulares de derechos subjetivos, pero no todos tienen la misma posibilidad de su ejercicio. Prevalecen, en el contexto actual, condiciones sociales y culturales deficientes que condicionan el ejercicio pleno de la ciudadanía. Las amenazas de una sociedad dual no podrán ser contrarrestadas desde la óptica de una concepción mínima de democracia.

---

<sup>96</sup> Expresión de Umberto Cerroni contenida en **Reglas y valores en la democracia**, Ob. Cit., p. 191.

<sup>97</sup> Citado por Ralf Dahrendorf en **El conflicto social moderno**, Ob. Cit p. 224.

En cambio, una definición operativa como la aquí adoptada se sustenta en un proceso de doble cara, que integra, por un lado, la legitimidad procedimental (respeto de las normas que regulan la sucesión pacífica del poder) y, por otro, el problema del orden justo, que es colocado bajo la responsabilidad de los gobiernos. Por eso, es oportuno afirmar, parafraseando a Lechner<sup>98</sup>, que una cosa es “tener democracia” (en tanto sistema, agregaría), esto es, mantener y respetar las reglas de procedimiento y otra es “gobernar democráticamente”, es decir, efectuar un buen o mal uso de las reglas formales en el circunstancial y concreto ejercicio del poder. Pero, además de democrático, todo gobierno que se precie de tal, debería aproximarse a un orden justo. Las políticas democráticas de los gobiernos -de aquellos que reconocen los valores básicos de una sociedad digna y bien ordenada- tienen que traducirse en distribuciones equitativas, fundadas en el principio fundamental de justicia social. Si los gobiernos no dan cuenta de ello, los ciudadanos tendrán la ocasión de expresar su rechazo en las primeras elecciones y de proveerse de nuevos funcionarios que aseguren su futuro.

El tema de la universalidad de los derechos ciudadanos ha dado lugar a una importante controversia, a pesar de que se admite que son siempre públicos. El principio de universalidad, sostiene Bobbio<sup>99</sup>, no es aplicable a los derechos sociales, puesto que sólo genérica y retóricamente se puede afirmar que todos los hombres y mujeres son iguales respecto a los tres derechos sociales fundamentales: el trabajo, la educación y la salud. Es decir, en la atribución de estos derechos hay que tener en cuenta ciertas diferencias específicas que proceden de la edad, el sexo, las condiciones personales y sociales. Efectivamente, en el terreno específico de la denominada ciudadanía social la cuestión se complica porque estos derechos están absolutamente vinculados al empleo. El trabajo, como todos aceptan, es la llave que permite disfrutar de la ciudadanía social. En el pasado, el derecho de voto dependía de la riqueza poseída o de la instrucción recibida, con posterioridad, cuando este derecho se universaliza, se funda en la propia persona y no en la propiedad o en la instrucción. Desde el momento en que el acceso a los derechos sociales depende del empleo, el desempleo estructural del capitalismo globalizado, no afecta únicamente a los derechos vinculados a la ciudadanía social sino también al ejercicio de los otros derechos del ciudadano, es lo que puntualizaré más abajo.

Los excluidos sociales de los países latinoamericanos exceden hoy a la figura de los hombres sin trabajo, a los parados, para reflejarse en la imagen de una marginalidad más profunda, que los aleja social y culturalmente de la polis. A pesar de ser titulares de derechos políticos y civiles, dada sus condiciones de vida, están apartados realmente de la trama de existencia colectiva. El desacuerdo entre una supuesta igualdad política y una real desigualdad social parece evidente. Si la moderna concepción de ciudadanía fue concebida sobre la base de la autonomía y la voluntad libre de los individuos, en el caso de los excluidos sociales cabría preguntar: ¿cuándo votan lo hacen en las mismas condiciones de igualdad que el resto de los ciudadanos?, ¿su voto es libre o acaso no está manipulado o interferido por las adversas circunstancias sociales y culturales que les impiden ser individuos totalmente libres y autónomos?, por qué negarlo: hay un voto condicionado por la fatalidad de un contexto (y de necesidades sociales<sup>100</sup>) que origina y fundamenta las miserables políticas clientelares, tan bien instaladas en la realidad de nuestros países. En la oscuridad de estas circunstancias el voto deja de ser libre e igual. Obviamente, los meros votantes no son ciudadanos. Si la libre voluntad aparece recortada

---

<sup>98</sup> Norbert Lechner, ¿Por qué la política ya no es lo que fue?, en *Leviatán*, N° 63, Madrid, Primavera 1996, p. 63.

<sup>99</sup> Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Ob. Cit., p. 117.

<sup>100</sup> Al respecto, véase el interesante texto de Agnes Heller *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Paidós ICE/UAB, Barcelona, 1996.

a la hora de actuar como electores, en peores condiciones se hallan aún estas personas para pretender ser elegidas.

De tal manera aparece cuestionado el principio de igualdad política -base de la ciudadanía- y la idea de sufragio igual. Mientras esto suceda es ilusorio pensar en ciudadanías completas. El desarrollo de la igualdad política es inseparable de la equidad social, de una mínima igualdad de condiciones para todos, si bien -aun a riesgo de parecer insistente- la libertad política no es posible sin sufragio universal, elecciones libres y plurales, competencia de partidos y, en fin, sin las clásicas libertades civiles. La realización del ideal del ciudadano pleno está, pues, condicionado por la posibilidad de combinar en la práctica la libertad política con la igualación de las condiciones sociales, que puedan asegurar esa libertad. La libertad efectiva de los individuos depende también de la apertura de los ordenamientos sociales existentes. En esta incesante tensión se desenvuelve la idea de ciudadanía.

## 8. Responsabilidad gubernamental y control ciudadano

El vocablo democracia que en su larga trayectoria se ha convertido en un concepto universal (con su pluralidad de significados) también puede denotar la idea de poder de contralor de los ciudadanos. La democracia, entonces, puede ser definida a partir de la capacidad crítica de los ciudadanos (en tanto es un régimen fundado sobre la opinión) para juzgar la actuación de sus representantes y, de esta manera, poder fiscalizar el proceso de toma de decisiones y el resultado que el mismo genera.

La cuestión crucial, que plantea Przeworski<sup>101</sup>, es si los ciudadanos pueden, y bajo qué condiciones institucionales, controlar al gobierno. Nadie ignora los límites que tiene el control ciudadano en una democracia representativa, en la cual no existen los mandatos imperativos y los ciudadanos, en consecuencia, sólo pueden reemplazar al mal gobierno al final de su período en las elecciones siguientes. No obstante, hay situaciones que favorecen el control del gobierno por los ciudadanos. Lo que se requiere, añade el autor recién mencionado, es un sistema claro de partidos, una oposición vigorosa, un sistema eficaz de controles y equilibrios, un nivel aceptable de información y mecanismos electorales de control de órganos de gobierno<sup>102</sup>.

Por tanto, la función principal de la ciudadanía activa (puesto que la ciudadanía no es un status pasivo), dentro de los límites de la democracia representativa, es crear y/o participar en sistemas de control de los poderes públicos, con la precisa finalidad de que los gobernantes respondan (*accountability*) por sus actos y sus políticas (en el sentido de *policies*), de programas de acción, para lo cual los representados deberán actuar directamente sobre los representantes (estrechando los vínculos con ellos para disminuir la brusca distancia que los ha separado), como una manera de hacer escuchar su voz por fuera del "cuarto oscuro". La democracia no debería agotarse en el encuentro de los ciudadanos con las urnas. Estos pueden cumplir otros roles que el consabido de

<sup>101</sup> Adam Przeworski "Una mejor democracia, una mejor economía", en *Claves*, N° 70, Madrid, Marzo 1997.

<sup>102</sup> Según Adam Przeworski, en el texto antes citado, sólo se pueden pedir responsabilidades (*accountabilities*) al gobierno cuando se dan las siguientes condiciones: 1) Los votantes tienen que tener la posibilidad de asignar responsabilidades por la actuación gubernamental; 2) Tienen, además, que poder expulsar a un partido del poder mediante el voto cuando ha habido una actuación deficiente; 3) Tiene que existir una oposición que siga de cerca la actuación del gobierno e informe a los ciudadanos; 4) Los políticos deben tener incentivos para desear la reelección; 5) La responsabilidad es tanto "vertical" (de los políticos electos ante los votantes) como "horizontal" (de los distintos poderes del Estado entre sí); 6) Tiene que haber instituciones que suministren a los ciudadanos información para poder evaluar la acción gubernamental, no sólo los resultados; 7) Los votantes tienen que disponer de instrumentos institucionales para recompensar o penalizar a los gobiernos por sus resultados.

ciudadanos-electores. Un Estado democrático requiere para su buen funcionamiento de un estricto control de los ciudadanos de las actividades y “productos gubernamentales”. Pero ellos no lograrán cumplir fácilmente estas funciones si no se liberan previamente de la particularidad a la que los somete la democracia representativa, que los empuja a la vida privada y les impide actuar más libremente en la esfera pública. Por eso, también, la necesidad de redefinir la categoría de ciudadanía, para volverla más societaria. En efecto, ¿qué posibilidades tiene el ciudadano contemporáneo de realizar funciones de ese tipo, cuando no participa del ágora ni dispone de tiempo para las deliberaciones, tareas que cumplen, por otra parte, sus representantes elegidos? He ahí el desafío de una propuesta que no reemplace pero que sí complemente a la democracia representativa.

Pensar, como se ha dicho, en la creación de un modelo de espacio público que recupere una dimensión más comunitaria de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida cívica, y que se convierta en un lugar de constitución de múltiples formas asociativas que generen prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control, no implica desplazar a los partidos y al Estado -como instancias de coordinación política- en la construcción y recomposición del orden social. Los partidos, aunque deban perfeccionarse, son irremplazables en la democracia. Antes bien, el espacio público civil o asociativo es una esfera común de afirmación democrática, un lugar de reencuentro de los ciudadanos preocupados por la convivencia colectiva, un punto de convergencia entre política, participación y democracia. Se trata, en definitiva, de mostrar la relevancia que puede adquirir ese modelo de esfera pública como lugar de reconstitución de la política participativa y como lugar de repolitización del ciudadano, en un momento como el actual de degradación de la política institucional y de crisis de representación. Esta idea que apunta a atenuar los rasgos representativos de la democracia moderna (y tiende, por ende, a que todos los ciudadanos tomen parte en el proceso político), no implica de ninguna manera alentar una concepción de democracia sin políticos profesionales ni organizaciones partidarias. Simplemente, una separación completa del ciudadano de la política daría lugar a una riesgosa despolitización de la sociedad.

Ahora bien, ¿cómo imaginar estas experiencias de control en las sociedades latinoamericanas -en la Argentina, por ejemplo- con escasa tradición liberal o republicana, y con una gran masa de ciudadanos que no lo son en plenitud? Es una pregunta difícil de responder, que se suma a la compleja encrucijada de nuestras democracias: cómo superar la contradicción de los ciudadanos incompletos. Estas presencias ilustran las vacilaciones de nuestras formas democráticas para transformar a los individuos en hombres libres e iguales, con capacidad para constituir el cuerpo político y mantener vínculos y compromisos de otro orden con la sociedad entera. El problema<sup>103</sup> es que los ciudadanos delegan poder y responsabilidad en sus representantes, pero no retienen la responsabilidad del control de las acciones públicas. A la vez, esos representantes no se sienten en la obligación de rendir cuenta de su gestión ante las instituciones estatales (tribunales y parlamentos), así como tampoco ante los ciudadanos organizados en instituciones sociales. En rigor, no sólo que la democracia no es posible sin ciudadanos, sino que ella está obligada a convocarlos a la autodeterminación y al desarrollo permanente. Es, además, la mejor forma de preservar su proyecto de vida público y colectivo.

Para salir de la paradoja de las sociedades democráticas con ciudadanía parciales y no deslegitimar a la democracia con promesas que no puede cumplir mas que

---

<sup>103</sup> En este punto me apoyo en los estudios de Guillermo O'Donnell sobre Democracia Delegativa, véase “¿Democracia delegativa?” y “Otra institucionalidad”, en su libro **Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**, Paidós, Buenos Aires, 1997.

en términos relativos, es conveniente remitir la discusión de la retracción de los derechos ciudadanos al ámbito de acción de las políticas concretas de los gobernantes de turno, y así poder separar esa discusión del método democrático. Como no es deseable resignarse ante la fatalidad de las carencias, no hay otra salida posible para resolver las tensiones entre democracia y ciudadanía incompleta que la de seguir insistiendo en el respeto y extensión de los derechos fundamentales. Para combatir el olvido de los gobernantes, así como la mala voluntad de muchos, no hay otra vía que la reafirmación y ampliación de los derechos del hombre, cuya función esencial es la de integrar los individuos a la comunidad. Esos derechos fundamentales son la condición de toda sociedad civilizada o, evocando la posición de algunos convencionales de la Asamblea Constituyente francesa, se podría agregar que los derechos del ciudadano son los derechos del hombre en sociedad<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Según los debates de la Asamblea contenidos en el texto de Marcel Gauchet, **La révolution de droits de l'homme**, Ob. Cit.