RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Ilari, Sergio

Gobierno, política y gestión local en Argentina

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Ilari, S. y Cravacuore, D. (Comp.) (2020). Gobierno, política y gestión local en Argentina. Bernal: Secretaría de Posgrado, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3824

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (Compiladores)

Gobierno, política y gestión local en Argentina

PGD eBooks
Colección PGD eBooks
Universidad Nacional de Quilmes
Posgrado

Gobierno, política y gestión local en Argentina

Publicación de la Secretaría de Posgrado | Universidad Nacional de Quilmes

Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Dr. Alejandro Villar

Vicerrector

Mg. Alfredo Alfonso

Secretaria de Posgrado

Mg. Nancy Díaz Larrañaga

Maestría y Especialización en Gobierno Local

Director

Dr. Sergio Ilari

Miembros de la Comisión Académica

Mg. Marina Leal

Dr. Daniel Cravacuore

Mg. Nancy Díaz Larrañaga

Dr. Carlos Fidel

Comité Asesor de la Colección PGD-eBooks

Dra. Ana Bizberge

Dr. Alejandro Blanco

Dr. Daniel Busdygan

Dra. Carolina Cerrudo

Mg. Rubén Cervini

Dr. Mariano Ciafardini

Mg. Walter Chiquiar

Mg. María Eugenia Collebechi

Dr. Guido Galafassi

Lic. Ana María Heredia

Mg. Cristina Iglesias

Dr. Sergio Ilari

Dr. Pablo Lacabana

Dr. Diego Lawler

Dra. Natalia López Castro

Mg. María Teresa Lugo

Arq. Rodolfo Macera

Prof. Martín Matus

Mg. Alejandra Pía Nicolosi

Dr. Elías Palti

Dr. Alejandro Pardo

Mg. Héctor Paulone

Esp. Fernando Peirano

Dr. Pablo A. Pellegrini

Mg. Elisa Pérez

Prof. Maximiliano Pérez

Dra. Marcela Gabriela Pilloff

Esp. Silvia Polinelli

Dr. Fernando Porta

Mg. Alejandra Rodríguez

Dra. Eder Romero

Abog. Ana María Saucedo

Prof. Alfredo Martín Scatizza

Dra. Selva Sena

Mg. Patricia Sepúlveda

Dr. Hernán Thomas

Mg. Cristina Wainmaier

Dr. Gustavo Zarrilli

Gobierno, política y gestión local en Argentina

Sergio Ilari

Daniel Cravacuore

(Compiladores)

Colección PGD eBooks | Secretaría de Posgrado | Universidad Nacional de Quilmes | Mayo 2020

Gobierno, política y gestión local en Argentina / Sergio Raúl Ilari... [et al.] ; compilado por Sergio Raúl Ilari ; Daniel Cravacuore. - 1a ed.- Bernal :
Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-656-7

1. Gobierno Municipal. 2. Políticas Públicas. 3. Gestión Pública. I. Ilari, Sergio Raúl, comp. II. Cravacuore, Daniel, comp.
CDD 320.82

División de Comunicación:

Esp. Alejandra Cajal

Coordinadora de la colección:

Lic. Sandra Santilli

Corrección de estilo:

Lic. Alicia Lorenzo

Idea original de diseño:

Dg. Diana Cricelli

Maquetación y diseño:

Lic. María Sol Di Lorenzo

Imagen de portada:

Lic. Victoria Maniago

2020

Licencia CC/NC/ND

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

ISBN 978-987-558-656-7

Índice

Presentación

Sergio Ilari-Daniel Cravacuore 06

Parte 1. Gobierno

La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales
Daniel Cravacuore 12

Treinta años de autonomía municipal en la Corte Suprema de Justicia de la Nación
Enrique Marchiaro 24

Limitaciones institucionales para la gestión asociada. El caso de Mendoza
Enzo Completa 35

Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: diagnóstico y principales desafíos
Nahuel Oddone - Leonardo Pizarro - Federico Trebucq 52

Parte 2. Análisis de políticas

¿Qué participación ciudadana? Institutos y momentos en el ciclo de la política pública
Cristina Díaz - María del Mar Monti - Silvio A. Crudo - Melina Bianchi 68

Gobiernos locales y seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires
Santiago Fernández - Marcelo Sain .. 78

Diez problemas recurrentes de los diseños de los proyectos públicos municipales
Sergio Ilari 104

Políticas sociales y gobiernos locales: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos de la inclusión y la promoción de derechos
Alejandro Casalis 119

Dificultades para la coordinación de políticas entre municipios de zonas fronterizas
Juana Yasnikowski - Mariano Pauluk 132

Gestión ambiental local. Una cuestión de escalas, actores y políticas
Adriana Pereyra 137

Parte 3. Política y gestión

La gestión del riesgo de inundaciones en municipios argentinos
Mónica Iturburu 148

Desarrollo de los sistemas de información como base para mejorar los procesos de asignación de recursos en los gobiernos locales
Orlando Braceli - Silvana Braceli 170

La potencialidad del asociativismo como política de desarrollo económico local
Marina Leal 191

Unicipio: experiencia de gestión de urbe plurimunicipal mediante técnicas de cooperación e integración
Gustavo Boullaude 205

Participación ciudadana en proximidad: nudos problemáticos y desafíos
Cristina Díaz - Silvio Alejandro Crudo - María del Mar Monti 214

Referencias de autores 224

Presentación

Los municipios de Latinoamérica atraviesan hoy procesos de redefinición de sus roles, particularmente materializados por la ampliación de sus clásicas funciones; en mayor o menor medida, de reforma de su régimen jurídico político; de inestabilidad respecto de los recursos con que cuentan y, al mismo tiempo, de transformación tecnológica inigualable. En este marco, gobernar la ciudad, reducir el impacto de las crisis adquiere niveles muy altos de complejidad, por lo que se requieren políticas públicas inteligentes y la mejora inmediata de la capacidad de gestión.

A su vez, todo momento de cambio es apropiado para generar mejoras que trasciendan las necesidades presentes; una oportunidad para llevar adelante mejoras en la calidad de la gestión, la profesionalización de los equipos, la sistematización de la información, la planificación y la generación de capacidades para la resolución de los problemas. Asimismo, una ocasión para acrecentar los niveles de democratización y aprovechar las oportunidades de asociación y cooperación con otras organizaciones públicas y privadas, proyectando las políticas hacia el desarrollo sustentable e inclusivo.

El libro que aquí ofrecemos es un producto desarrollado por profesores de la Maestría y de la Especialización en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Estas carreras tienen por objetivo formar profesionales especializados en el análisis del gobierno y la gestión local desde una perspectiva interdisciplinaria, con el fin de contribuir a acrecentar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como de disponer de investigaciones relevantes para abordar los múltiples problemas que afectan de manera particular a los municipios argentinos.

El texto centra el foco de análisis en tres grandes temáticas que se desarrollan a lo largo de los trayectos académicos de estas dos carreras: el gobierno local, las políticas públicas y la gestión municipal. Por un lado, los estudios del régimen local, los procesos de descentralización y recentralización, las discusiones sobre la autonomía local. En segundo lugar, los trabajos orientados al análisis de los procesos de políticas: las de desarrollo local, las de seguridad, las sociales, las ambientales. Y un tercer apartado, de análisis de la gestión, donde se presentan estudios para entender el estado actual de la gestión municipal, las estrategias para la regulación de servicios, la coordinación y la participación ciudadana, y se propician la mejora de nuestras administraciones y la generación de políticas inteligentes.

El primer bloque, *de gobierno*, está conformado por cuatro capítulos en los cuales el Estado aparece en acción en sus diferentes niveles. Se presentan investigaciones sobre el régimen político, la heterogeneidad respecto de los grados de autonomía municipal y su condicionamiento en las posibilidades de asociación intermunicipal y en la generación de alianzas en el nivel internacional.

El capítulo inicial, de Daniel Cravacuore, caracteriza la recentralización municipal que se manifiesta progresivamente durante este siglo en América Latina e incluye a la Argentina, aunque en nuestro país con características propias, originadas en el régimen federal. Este proceso que se inicia con el siglo implica una reversión de la descentralización administrativa, política y fiscal característica de las dos décadas precedentes. Con el fin de medirlo, el equipo de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad, liderado por el profesor Cravacuore, desarrolla desde 2018 una adaptación latinoamericana del Local Autonomy Index (LAI) inicialmente aplicado en 39 países europeos y paneuropeos, aunque en esta oportunidad solo presenta los resultados de evaluación del grado comparado de autonomía municipal en cinco sistemas iberoamericanos.

Por su parte, Enrique Marchiaro centra su trabajo en la temática de la autonomía institucional municipal, y analiza de qué manera se modificaron las competencias reconocidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en los últimos treinta años. Así detecta cuatro grandes etapas, en las cuales verifica que, de forma gradual y oscilante, se amplió el grado de autonomía municipal, pero también da muestras de la heterogeneidad que se presenta al respecto en las distintas provincias de la Argentina. En las cuatro etapas analiza los aspectos fundamentales de cada uno de los fallos de la Corte, por lo que provee información precisa para comprender el proceso de los últimos años y la situación actual en la que se encuentra la Argentina.

En esta línea de análisis, Enzo Completa describe la heterogeneidad existente en cuanto a los niveles de autonomía de los municipios en el país. Tomando como base el caso de la provincia de Mendoza, donde ciertamente aún no se ha logrado la autonomía municipal, presenta el análisis de los condicionamientos legales que inciden en la generación de asociaciones intermunicipales. Describe la experiencia de asociaciones intermunicipales generadas en la provincia y detecta la incidencia negativa de una normativa excesivamente restrictiva. Por último, analiza algunas medidas institucionales dirigidas a facilitar la constitución de estas instancias de asociación municipal y el logro de objetivos comunes.

En el capítulo de su autoría, Nahuel Oddone, Leonardo Pizarro y Federico Trebucq analizan la acción internacional de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba, con especial atención en la coordinación de iniciativas entre la dimensión local y provincial. Para tal fin presentan el estudio de la situación de la provincia de Córdoba, con el que localizan algunos desafíos como el de generar sinergias entre las políticas paradiplomáticas de los municipios, la provincia y la Nación. El texto incorpora los resultados de una investigación desarrollada en la provincia, en la que se logra dar cuenta de la actividad que los municipios llevan adelante respecto de las relaciones internacionales, las principales motivaciones, sus fortalezas y debilidades en términos institucionales y los resultados que efectivamente se han logrado en los últimos años.

El segundo bloque está integrado por resultados de investigaciones y reflexiones que tienen en común el foco del *análisis de las políticas públicas en el nivel local.*

En el primer artículo de este apartado, Cristina Díaz, María del Mar Monti, Silvio Crudo y Melina Bianchi estudian los institutos de participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Describen distintos dispositivos participativos que pueden ponerse en acción en cada una de las etapas de las políticas públicas, buscando evidenciar sus sentidos, contenidos, los desafíos que generan y sus implicancias en términos de la toma de decisiones por parte

de la ciudadanía. Finalmente, reflexionan sobre las oportunidades y señalan posibles obstáculos que se les presentan a los gobiernos locales al momento de optar por abrir las políticas a la ciudadanía desde la perspectiva de la gobernanza y la colaboración ciudadana.

Por su parte, Santiago Fernández y Marcelo Sain estudian el rol de los gobiernos locales en el campo de la seguridad. Presentan un nutrido análisis de argumentos y posiciones políticas frente a la propuesta de conformar policías municipales, tomando como base el caso de la provincia de Buenos Aires. Posteriormente, analizan las distintas alternativas que se presentaron en el ámbito legislativo y explican el proceso de implementación de la iniciativa escogida en la provincia, el de la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) en 2014. Afirman que en la actualidad las policías locales se encuentran ante dos amenazas: las propuestas para volver al punto de partida y los planteos de avanzar hacia una verdadera descentralización policial como punto de llegada.

En su texto, Sergio Ilari da cuenta de diez problemas recurrentes de los proyectos públicos locales. Explica que, aun cuando muchos de los municipios avanzan en la creación de portales de transparencia y de datos abiertos, los diseños de los programas y proyectos siguen ocultos a la ciudadanía. Analiza problemas de los diseños de los programas como el aislamiento; la poca claridad de sus objetivos; la ausencia de indicadores y metas a lograr, así como de dispositivos de evaluación. A su vez, cuestiona el bajo sentido crítico respecto de la participación y el personalismo preponderante que lleva a que cada proyecto público tenga el sello del Ejecutivo local. Ante cada problema presenta una propuesta de mejora e informa sobre experiencias interesantes que se están llevando a cabo en municipios argentinos. A lo largo del texto destaca la necesidad de generar políticas transparentes, estratégicas e inteligentes y basadas en la evidencia de las investigaciones que existen en cada área temática.

Los temas que trata Alejandro Casalís en su trabajo son las políticas sociales y los modelos de gestión local en Argentina. El autor explica las transformaciones recientes que se produjeron en el modelo de gestión local de la política social y afirma que el alcance y la modalidad que asumen las políticas sociales locales no están disociados de las orientaciones generales que asume el modelo de desarrollo en cada momento histórico. Discurre sobre si existe un modelo único de política social local aplicable a todos los gobiernos locales, más allá de ciertas especificidades, y explica las capacidades y posibilidades de los gobiernos locales para contribuir a la construcción de ciudadanía y a la mejora de la calidad de vida de la población en los territorios.

Juana Yasnikowski y Mariano Pauluk reflexionan sobre la particularidad de llevar adelante procesos de desarrollo regional en áreas de frontera, es decir, entre municipios cercanos pero que se encuentran localizados en países diferentes. Dan cuenta del bajo grado de coordinación intermunicipal que, en general, se detecta hoy entre los municipios transfronterizos y presentan una serie de condicionantes que inciden para que se lleve a cabo un exitoso proceso de cooperación. Entre ellos, incide de manera negativa el hecho de que en muchos actores prima la idea de la frontera como límite, como línea divisoria cultural, política y social. Frente a esto, analizan las enormes posibilidades de desarrollo en conjunto en estas áreas y la potencialidad de concebir esos espacios como nudos de desarrollo regional.

El tema de análisis del capítulo de Adriana Pereyra es el proceso por el que fue incorporándose en la agenda la política y gestión ambiental en Argentina. En un primer momento se mate-

rializó fundamentalmente en el ámbito nacional, con la creación de organismos especializados. La autora explica que la escala municipal puede ser protagonista en la búsqueda de alternativas que propongan un uso sustentable de los recursos en términos ambientales, así como la minimización de la degradación. En este marco, analiza la ordenación ambiental del territorio como un instrumento de gestión integral jurisdiccional que contribuye al desarrollo de la gestión ambiental local. Asimismo, presenta recomendaciones sobre cómo debe desarrollarse el proceso de elaboración e implementación de los planes de ordenamiento ambiental.

El tercer bloque constituye un conjunto de trabajos de investigación en los cuales se aborda especialmente la interrelación entre *política y gestión pública*.

El texto de Mónica Iturburu estudia la gestión del riesgo de inundaciones en los municipios argentinos. Hace una presentación de la problemática y elabora un muy interesante y variado "menú de opciones" de políticas concretas para hacer frente al problema, que contrasta con el reclamo habitual limitado a la realización de obras de porte. Posteriormente analiza casos paradigmáticos de municipios que tuvieron grandes inundaciones y reflexiona sobre las condiciones que deben darse para lograr políticas públicas innovadoras dirigidas a este problema. En el trabajo presenta distintos enfoques y destaca la necesidad de mejorar las capacidades estatales y de lograr cierta conjunción entre políticos y técnicos expertos en la temática. Además, afirma que es preciso pasar de un paradigma naturalista a uno de carácter multidisciplinario a fin de abordar el problema en toda su complejidad y seleccionar las políticas más adecuadas para cada situación.

Por su parte, Orlando y María Silvana Braceli describen el estado de situación de los municipios argentinos en lo que respecta al desarrollo y uso de sistemas de información en la gestión municipal. Dan cuenta de la heterogeneidad en los grados de avance, pero a la vez reconocen que aún hay mucho camino por recorrer para lograr tomar decisiones de calidad sobre la base de información sistematizada. Presentan una propuesta de desarrollo de un sistema integral de información adecuado a los gobiernos locales, que integre los subsistemas primarios (sectoriales), los secundarios (como el contable) y el gerencial, y describen los componentes básicos que deberían disponer, sin olvidar la relevancia de la dimensión territorial y temporal de la información.

Marina Leal reflexiona en su texto acerca de las potencialidades del asociativismo en el desarrollo económico local. Analiza los principales enfoques que se presentan en la actualidad sobre el asociativismo con fines de desarrollo, la promoción de las redes de actores, los *clusters*, los distritos industriales y los sistemas productivos locales. Aunque las experiencias de agrupamientos productivos no están aún generalizadas en los municipios de la Argentina, afirma que el asociativismo genera tanto impactos positivos para las empresas en cuanto a su competitividad, como en el logro de objetivos de desarrollo local.

A su vez, Gustavo Boullaude describe una experiencia de coordinación de políticas en áreas metropolitanas. El caso elegido es el de Unicipio, el ente interjurisdiccional creado en el 2016 para la coordinación de políticas en el área metropolitana de Mendoza. Unicipio constituye una experiencia de articulación entre municipios, con la participación de varios ministerios del gobierno de la provincia y coordinado por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. Entre sus productos está la elaboración del plan de acción "Área Metropolitana de Mendoza Sostenible" y la creación del "Sistema

integrado de información y gestión para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano".

En el capítulo de su autoría, Cristina Díaz, Silvio Crudo y María del Mar Monti estudian un conjunto de nudos problemáticos en torno al modo en que se conciben y problematizan los mecanismos de participación ciudadana, particularmente en el ámbito local. Analizan la incidencia del factor proximidad en la participación ciudadana, así como las distintas motivaciones (los argumentos) que pueden llevar a un gobierno a abrir un espacio de participación. También abordan el proceso decisional y las reglas de juego que institucionalizan la participación. A lo largo de todo el desarrollo del texto presentan a la participación tanto en su dimensión política como técnica.

Consideramos que los estudios aquí presentados contribuyen al conocimiento del estado de situación de los gobiernos locales argentinos, de la calidad y los resultados de sus políticas y sus capacidades de gestión. A la vez, en varios de los capítulos se presentan opciones de dispositivos de gestión y de políticas, y así se da lugar a la necesidad de un enfoque situacional. Tener presente el estado de situación constituye un paso ineludible para llevar adelante la transformación que requerimos a fin de contar con municipios autónomos, transparentes, capaces de generar políticas inteligentes, coordinadas, participativas y de alto impacto frente a los graves problemas públicos actuales.

Sergio Ilari y Daniel Cravacuore

Gobierno

La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales

Daniel Cravacuore
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

La descentralización municipal en América Latina en el siglo XXI

La descentralización municipal, iniciada en 1980, estuvo asociada en América Latina básicamente a tres procesos políticos. El primero, la transición democrática: en países como Perú, Ecuador, Argentina, Brasil y Chile, el pasaje de regímenes no democráticos a otros electos por la ciudadanía significó la identificación del gobierno local con aquel más preparado para fortalecer las nacientes democracias, por su capacidad de generar un vínculo más estrecho entre los ciudadanos y Estado. El segundo nació vinculado al agotamiento del sistema partidario tradicional en países que no habían atravesado procesos dictatoriales pero que tenían la preeminencia de un partido único en México o del bipartidismo histórico en Colombia y Venezuela: la descentralización municipal abrió una vía para modificar este ordenamiento partidario. El tercero nació en Centroamérica con el fin de las guerras civiles, y ofreció una renovada resolución territorial a los conflictos internos en la transición a situaciones de paz. Por cualquiera de los tres procesos políticos asociados, entre los tempranos años ochenta y el fin de la década de 1990, América Latina vio transformados sus sistemas municipales (Cravacuore, 2014a).

Han pasado cuatro décadas desde el inicio de esta descentralización en América Latina y existe cierta ingenuidad en caracterizar su contemporaneidad: lamentablemente, en buena parte del subcontinente latinoamericano, la agenda de la descentralización ya no existe y presenciamos un creciente proceso de recentralización (Cravacuore, 2014b y 2017). Por supuesto, como ocurre en los análisis de procesos políticos, existen matices, pero en cualquier caso, los países que debaten en la actualidad su descentralización son aquellos donde fue débil —como Panamá o Chile— o donde no ocurrió —como Cuba—.

Cuatro fueron las manifestaciones clásicas de la descentralización municipal en América Latina: la espacial, la orientada hacia el mercado, la política y la administrativa (Cohen y Peterson, 1996). La primera, vinculada con la redistribución de recursos en el territorio adquirió en América Latina la forma de las políticas de desarrollo económico local, que tuvieron distintas profundidades en los diversos países y diferentes grados de éxito. La segunda, la descentralización hacia el mercado por privatización o concesión de prestación de servicios públicos, característica en la agenda de la reforma del Estado en la década del noventa por impulso de los organismos internacionales de crédito: la escala territorial de los municipios latinoamericanos —salvo las grandes ciudades capitales— no la hizo atractiva para las fuerzas del mercado y fue menos usual. Por último, las dos formas más clásicas: la política y la administrativa. Respecto de la primera, el reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno fue su expresión más habitual, dado que,

hasta entonces, eran considerados en muchos países instancias meramente administrativas. La elección local de autoridades fue un proceso asociado y son escasas las autoridades locales no electas, como los intendentes regionales chilenos. Adicionalmente, se incorporaron por la vía legal los instrumentos de participación ciudadana más allá de su escaso uso.

La cuarta fue la administrativa, y la transferencia de competencias, el clásico indicador para identificarla. Paralelamente, la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales, que más allá de la sensación generalizada de que en América Latina los sistemas municipales están desfinanciados, implicó una mejora sustancial respecto de décadas previas.

La descentralización municipal ha dejado claroscuros. Entre los principales logros, la incorporación de lo municipal como un tema de agenda pública, generando una mayor incidencia municipal en las prácticas estatales; el incremento de la gobernanza democrática en el nivel local —más allá de la perspectiva extendida de que los avances han sido limitados—; la aparición de una clase política con experiencia local; el incremento de la descentralización fiscal; y la emergencia de interesantes iniciativas locales innovadoras aunque no suficientemente desarrolladas ni difundidas. Sobre esto último, hubo un auge sobre el fin de siglo XX, pero en la actualidad las agendas locales son menos innovadoras, lo cual constituye un rasgo visible del detenimiento del proceso descentralizador.

Entre las deudas, en el subcontinente no logramos resolver un conjunto de problemas: el primero, las relaciones desiguales entre los niveles del Estado, sin identificar que a cada uno le corresponden sus competencias y sus recursos adecuados para el ejercicio. La protección de la autonomía municipal es limitada y estas relaciones desiguales están basadas en relaciones fiscales de concentración de los recursos en los niveles superiores del Estado. El segundo: no se ha logrado resolver la existencia de territorios fragmentados; si bien existen diferencias entre países, en el interior de los Estados sobreviven fuertes contrastes prestacionales de servicios y de garantías de derecho entre las personas que viven en las grandes capitales, las capitales regionales y los poblados rurales. Inclusive, la descentralización ha profundizado las asimetrías en muchos países, porque el ejercicio de la autonomía por parte de grandes municipios los ha hecho resolver algunos problemas mientras que los pequeños no han podido hacerlo.

El tercer problema, asociado al anterior, es que las capacidades de intervención territorial aún son débiles en buena parte de los países. Existen profundas diferencias en la acción que los Estados realizan en los gobiernos locales más poblados, de mayor significación electoral y dotados de más recursos, que en aquellos carentes de estos atributos. Un cuarto problema: tenemos una legislación municipal generosa —leyes de descentralización, de participación multinivel de recursos, de asociaciones, de intermunicipalidad— pero débil en la protección de la autonomía municipal y de profundización de la descentralización. Y por último, una limitada capacidad financiera de los gobiernos locales: no solo por la escasa ejecución presupuestaria en el nivel local sino, en algunos países, por la condicionalidad existente para el libre uso de los recursos.

En síntesis, extraemos seis lecciones sobre la descentralización municipal: a) que no fue la solución para resolver las debilidades estructurales de las comunidades locales; b) que no siempre profundizó la calidad democrática; c) que tampoco generó una más eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos, tal como nos lo indicaba la teoría del nuevo localismo; d) que surgió más como una forma de satisfacer la presión ciudadana en la transición democrática o en la democratización de los partidos políticos o en los procesos de paz —o inclusive en responder a las demandas de los organismos internacionales de crédito— que de un verdadero convencimiento sobre las bondades de la descentralización municipal; e) que si bien se incorporaron efectivamente muchas competencias y se desarrollaron nuevas funciones, siguieron sin resolver carencias históricas en la prestación de servicios y en la dotación de infraestructuras; y f) que se hizo sin una suficiente coordinación interjurisdiccional que fortaleciera las capacidades institucionales en los territorios donde iba a descentralizarse.

Desde comienzos de siglo parece imponerse el paradigma recentralizador que excede las situaciones nacionales (Cravacuore, 2014a), definido como una nueva modalidad de relaciones intergubernamentales construida tras la crisis del paradigma neoliberal en términos económicos y del surgimiento de los personalismos del siglo XXI. Excede la matriz ideológica predominante (no es más característica de regímenes populistas o neoliberales), la forma estatal (alcanza por igual a países unitarios o federales, más allá de los distintos mecanismos recentralizadores), las características del sistema municipal (dada su heterogeneidad en Latinoamérica) o el tamaño demográfico de los países.

Esta recentralización municipal adquiere, desde nuestra perspectiva (Cravacuore, 2014a, 2014b y 2017), cuatro modalidades que se experimentan con distinta forma e ímpetu en los distintos países. La primera es la reversión competencial: atribuciones que habían sido transferidas en algún momento histórico del Estado central en favor de los niveles municipales, vuelven en dirección contraria (la educación en Chile, por citar un ejemplo). La segunda, característica de países de matriz populista, es la aparición de sistemas alternativos de gestión territorial, que adquieren la forma de instituciones, movimientos sociales u organizaciones asociadas al nivel nacional que compiten con los municipios por la prestación de servicios, como las comunas venezolanas. La tercera, la retención de regalías locales por la explotación de recursos naturales en aquellas nacionales donde estas existen —quizás el caso más relevante sea el de Colombia—. La cuarta, la manifestación más clásica, es la reducción de los recursos regulares y su reemplazo por transferencias condicionadas, bien condicionadas o bien discrecionales.

Desde nuestro punto de vista, existe un conjunto de razones que explican la recentralización municipal. Durante la primera década del siglo, los Estados nacionales acumularon cuantiosos beneficios fiscales extraordinarios asociados a la exportación de *commodities* —minerales, petróleo, productos agrícolas— y con esos fondos buscaron reconstruir, en parte, la universalidad de las políticas nacionales tras una década de reformas neoliberales, y eso supuso un impulso centralizador. En oposición, aunque con el mismo efecto, la crisis fiscal de los Estados latinoamericanos en la segunda década del siglo ha significado la búsqueda de recuperar fondos, como las regalías territoriales. Desde un enfoque político, la recentralización se asocia a las crisis de los partidos políticos tras las reformas neoliberales y la expansión del personalismo, habitualmente poco tolerantes con la diversidad de ideas y perspectivas locales. En algunos países también se limitó el acceso de la oposición a los gobiernos locales para evitar la proyección de nuevos liderazgos; en otros, los legisladores, que habían perdido su papel histórico de intermediación territorial en favor de los alcaldes, buscaron recuperarlo. De igual manera operaron las burocracias centrales, al recuperar sus prerrogativas históricas. Por último, la presión de las grandes empresas globales prestadoras de servicios públicos por privilegiar la negociación territorial con actores nacionales.

En síntesis, el proceso de recentralización en América Latina es creciente en los últimos tres quinquenios. Si originalmente fue identificado como un proceso propio de Venezuela (Mascareño Quintana, 2007; Combellas, 2008; Delfino & Rachadell, 2009; Álvarez, 2009), de manera paulatina se extendió su análisis sobre el subcontinente (Tyler Dickovick, 2011; Cravacuore, 2014) y países como Argentina (Cravacuore, 2017), Bolivia (Ayo, 2011), Brasil (Tavares de Almeida, 2005; Grin & Abrucio, 2016), Colombia (Cravacuore, 2015b; Duarte, 2012 y 2013; Hernández Bonivento 2014; Sandoval 2007; Saldías 2008; Valencia Tello *et al*., 2013), Ecuador (Ortiz Herberner, 2010), México (Carrera Hernández, 2015; García del Castillo, 2015; Guillén López, 2015; Sánchez Bernal, 2016) y Puerto Rico (López Martínez, 2019) anunciando un nuevo paradigma que, si bien no reproduce el preexistente a 1980, sí muestra rasgos de una nueva centralización.

El Local Autonomy Index y su aplicación a los sistemas municipales iberoamericanos

El principal indicador de descentralización municipal es su nivel de autonomía. En el campo académico, esto ha demostrado ser un desafío no solo en Iberoamérica sino en general en el mundo, por la existencia de ideas divergentes sobre sus elementos constitutivos y porque existen dificultades considerables para aplicar el concepto a diferentes países. Por ejemplo, se ha considerado, de manera errónea, que los países federales tienden a tener sistemas municipales más descentralizados y dotados de más niveles de autonomía, en oposición a los países unitarios, más centralizados, aunque la evidencia empírica demuestra que no es así (Cravacuore & Navarro, 2019).

Para zanjar este debate, en 2014 la Comisión Europea encargó la elaboración de una metodología integral de medición de la autonomía local en veintiocho países de la Unión Europea más once vecinos (Albania, Islandia, Georgia, Liechtenstein, Macedonia, Moldavia, Noruega, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania), con el fin de abordar la complejidad institucional de los mismos. Para ello, promovió una red colaborativa integrada por expertos en gobierno local con el objetivo de evaluar los niveles de autonomía local mediante una metodología en común. Andreas Ladner, profesor de la Universidad de Lausana, en colaboración con Harald Baldersheim, de la Universidad de Oslo, lideraron el proyecto radicado en la primera de las instituciones. El Local Autonomy Index (en adelante, LAI) adaptó la metodología del Regional Authorities Index (RAI), un indicador producido por los investigadores Liesbet Hooghe, Gary Marksy, Arjan H. Schakel (2010), quienes consideraron que podían captarse las características específicas del gobierno local en Europa. Los datos se produjeron en un formato que pudiera ser fácilmente comparado con los del RAI al nivel de cada país.

El proyecto tuvo como objetivo general caracterizar a los sistemas municipales europeos a partir de su grado de autonomía con respecto a otros niveles del Estado, proponiendo un índice común. Para su construcción se reconocen los fundamentos de la Carta Europea de la Autonomía Municipal elaborada por el Consejo de Europa en 1985, que la entiende como el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes: lo que, en términos más habituales, definimos como la capacidad del autogobierno.

En 2017, en el contexto de una convocatoria promovida por la Universidad Autónoma de Madrid (España), desarrollamos, bajo la dirección de la Dra. Carmen Navarro Gómez; el proyecto "Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del 'Índice de Autonomía Local' (Local Autonomy Index – LAI)" cuyos resultados se presentaron en 2019 (Cravacuore & Navarro Gómez, 2019). El mismo abarcó, en una primera etapa, la medición adaptada para los casos de Argentina, Chile, España, México y Uruguay, y fue continuado por el proyecto "Sistema de Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica" financiado por la Universidad Nacional de Quilmes, que abarcará a los restantes países iberoamericanos.

Dimensiones y variables del LAI adaptadas a la realidad iberoamericana

El LAI se desarrolla en las cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político— codificadas en las mismas once variables que el proyecto europeo (Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Swianiewicz, P.; Steyvers, K.; Navarro, C., 2018) pero adaptadas a la realidad común iberoamericana (Cravacuore & Navarro, 2019).

La primera es el alcance institucional, entendida como la medida en la que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. Los expertos acordaron puntuar con 0 si sus tareas explícitamente marcadas; con 1, cuando los gobiernos locales pueden elegir entre algunas competencias predefinidas; con 2, cuando tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas o predefinidas; y con 3 cuando los gobiernos locales son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno.

Respecto del alcance de las políticas, definido

como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios, se fijaron un conjunto de competencias: la educación, la asistencia social, la salud, y el urbanismo, puntuadas entre 0 y 2; y el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños, entre 0 y 1. Es preciso destacar que estas funciones deben estar manifiestas de manera explícita en las normas legales que regulan la vida municipal, sea en el orden constitucional o meramente legislativo.

La tercera variable es la discrecionalidad política efectiva, precisada como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre estas competencias: la educación, la asistencia social, la salud y el urbanismo, puntuadas entre 0 y 2; y el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños, entre 0 y 1. Debe destacarse que, a diferencia del alcance de las políticas, esta variable hace referencia a la acción concreta y real de los gobiernos locales más allá de lo reglado jurídicamente.

Sobre la autonomía fiscal, considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población, se valoró con 0 si no pueden definir la base imponible ni el tipo de tributo; con 1, si establecen la base o el tipo de tributos menores; con 2, si manejan un tributo relevante (a la renta, la propiedad o al consumo) con algunas limitaciones; con 3, si establecen el tipo de un tributo significativo con pocas limitaciones; y con 4, si fijan el tipo y la base de más de un tributo relevante.

Respecto del sistema de transferencias financieras, entendido como la proporción de transferencias financieras no condicionadas sobre el total de las transferencias totales que reciben los gobiernos locales, se valoró con 0 si las transferencias condicionadas son dominantes —representan más del 60 % del total—; con 1, si hay equilibrio entre transferencias condicionadas y no condicionadas —entre el 40 % y el 60 %—; con 2, si las transferencias no condicionadas son dominantes —entre el 60 % y el 80 % —; y con 3, si la mayoría de las transferencias son no condicionadas —más del 80%—.

La sexta variable es la autosuficiencia financiera, definida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios), se ponderó con 0 si los recursos propios constituyen menos del 10 % de todos los ingresos; con 1 si componen entre el 10 % y el 15 % de los ingresos; con 2 si son entre el 15 % y el 50 % de todos los ingresos; y con 3 si constituyen más del 50 % de todos los ingresos.

En cuanto a la libertad para endeudarse, el LAI en su adaptación a Iberoamérica, tal como el europeo, valora con 0 si los gobiernos locales no pueden endeudarse; con 1 si pueden hacerlo con autorización previa de un nivel superior de gobierno; y con 2 si los gobiernos locales pueden endeudarse sin restricciones.

La autonomía organizativa es entendida como la medida en que el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral: contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales. Respecto del sistema de elección del Ejecutivo municipal, se valoró con 0 si los alcaldes son designados por niveles superiores de gobierno; con 1 si lo son por el Pleno o por los ciudadanos de manera directa; con 2 si son electos por el Pleno o por los ciudadanos de manera directa y, adicionalmente, si el gobierno local puede decidir sobre aspectos de su sistema electoral. Sobre el personal y la estructura local, se valoró su capacidad de emplear al personal propio —en una escala de 0 a 0.5—; la de fijar el salario de los empleados —en iguales valores—; la de elegir la estructura organizativa; y la de establecer entidades dependientes y empresas municipales.

Respecto de la protección legal, considerada como la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local, se ponderó con 0 si no existe posibilidad de acción legal para su protección; con 1 si existen cláusulas constitucionales u otra regulación de amparo; con 2 si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía; y con 3 si se dan las condiciones previas y además existen otros medios de proteger la autonomía local,

como previsiones para imposibilitar la fusión de municipios.

Sobre la supervisión administrativa, entendida como el control administrativo no limitante, se valoró con 0 si la supervisión administrativa revisa la legalidad y la oportunidad de las decisiones municipales; con 1 si abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto; con 2 si solo se dirige al control de legalidad; y con 3 si es muy limitada.

Por último, respecto del acceso al gobierno central o regional, definido como la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno, se valoró con 0 si nunca son consultadas ni cuentan con mecanismos formales de representación; con 1 si son consultadas y tienen acceso mediante una representación formal, pero su influencia es limitada; y con 2 si las autoridades locales son consultadas y tienen acceso a niveles superiores de gobierno y su influencia es sustantiva.

Los sistemas municipales de Iberoamérica en perspectiva comparada

En este apartado analizaremos de manera comparada los cinco casos nacionales considerados en el bienio 2017-2019, utilizando la medición propuesta por el LAI. Utilizaremos una escala que contempla los niveles alto, medio y bajo, para facilitar la comprensión del lector.

Tabla 1. Sistemas municipales de los países integrantes de la investigación

Variable	Argentina	Chile	España	México	Uruguay
Cantidad de gobiernos locales	2388	345	8124	2458	19[1]
Sistema político	Federal	Unitario	Unitario	Federal	Unitario

Fuente: elaboración propia.

Existen diferencias entre los cinco sistemas municipales que cabe señalar. El argentino resulta el más heterogéneo, como resultado de dos condiciones: la inexistencia de una legislación municipal única —la definición de sistemas municipales es potestad de las veintitrés provincias— y la posibilidad de muchos gobiernos locales de definir su propio régimen mediante la sanción de cartas orgánicas. El chileno se encuentra centralizado en un único régimen emergente de la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica de Municipalidades y sus comunas son más administraciones territoriales que gobiernos locales, por lo que muestran el menor nivel de autonomía de los considerados en este estudio. El español encuentra una regulación única en la Ley de Bases del Régimen Local sancionada por el Estado, aunque consagra un mayor nivel de autonomía que en el caso chileno y con la particularidad de la influencia de una norma supranacional, la Carta Europea de la Autonomía Local. En México, el sistema está en una situación intermedia, pues la regulación nacional —expresada en el 115 Constitucional— es fuerte pese a que también las Constituciones políticas de los Estados y las leyes orgánicas de municipalidades actúan en su reglamentación. Por último, el caso de Uruguay es complejo a efectos de nuestra medición, pues sus gobiernos locales tienen una particularidad: sus municipios se crearon en 2010 por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 18.567 y su modificatoria N° 19.272, y no encuentran reconocimiento como personas jurídicas del Estado, por lo que carecen de competencias y de presupuesto. Por ello, en la medición que utiliza el LAI consideraremos el nivel intermedio, el de los gobiernos departamentales, cuyas competencias son similares a las de otros municipios latinoamericanos —en particular a los argentinos de la provincia de Buenos Aires—, aunque la creación de los municipios supone asignarles cierto poder regulador sobre un nivel inferior de gobierno. Sin embargo, debemos indicar que la elección de este nivel intermedio condiciona parcialmente la medición, dado que, de hacerla con los municipios emergentes desde 2010, se encontrarían en niveles casi nulos con nuestra medición.

También debemos destacar que en Argentina, dadas las características de los regímenes municipales en cada una de las veintitrés provincias, la medición oculta las profundas asimetrías (Cravacuore, 2019). Igual fenómeno puede encontrarse en el caso de México y sus treinta y un estados —excluyendo

a la ciudad de México por su estatus asimétrico en relación con las restantes entidades federativas—aunque más moderadamente.

Tabla 2. Nivel de *Local Autonomy Index*, por país

Variable	Argentina	Chile	España	México	Uruguay
1- Alcance institucional	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
2- Alcance de la política pública	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
3- Discrecionalidad política efectiva	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
4- Autonomía fiscal	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
5- Sistema de transferencias financieras	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Medio
6- Autosuficiencia financiera	Medio	Alto	Alto	Bajo	Alto
7- Libertad para endeudarse	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
8- Autonomía organizativa	Alto	Bajo	Medio	Alto	Alto
9- Protección legal	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
10- Supervisión administrativa	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio
11- Acceso al gobierno central o regional	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio

Fuente: elaboración propia.

Pese a las diferencias señaladas, observamos que el instrumento utilizado en nuestra medición permite establecer una comparación válida para entender los niveles de autonomía municipal en el ámbito iberoamericano.

La medición de los niveles de autonomía municipal

La primera variable es el *alcance institucional,* entendido como la medida en la que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. En todos los casos, con excepción de Chile, se encuentran en un nivel medio.

La República Argentina reconoce la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero en el artículo 123 de su Constitución vigente desde 1994 y solo tres de sus veintitrés provincias no la reconocen formalmente (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe). En el Reino de España, los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía según el artículo 137 de la Constitución del Estado, para la gestión de sus respectivos intereses. En los Estados Unidos Mexicanos la reconoce el artículo 115 Constitucional y en la República Oriental del Uruguay, los gobiernos departamentales tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas. En Chile, su Constitución no reconoce la autonomía municipal más allá de su capacidad para administrar sus finanzas, y solo puede elegir entre un número limitado (apenas seis) de tareas predefinidas, por lo que está en un nivel bajo. En idéntica situación se encuentran los jóvenes municipios uruguayos.

Respecto del *alcance de las políticas*, entendido como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios, se definió el mismo conjunto de competencias que se utilizaron para la medición europea (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2016): la educación, la asistencia social, la salud, el urbanismo, el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños. Cabe consignar que las mismas no resultan las más usuales en los países latinoamericanos, donde muchas de estas competencias están centralizadas en el nivel central o intermedio: por ejemplo, en Argentina, las más usuales son la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana; la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito urbano; y la asistencia a la población en riesgo (Cravacuore, 2016). Pese a estas diferencias, en todos los países están en el nivel medio, aunque si consideráramos los municipios uruguayos y no los gobiernos departamentales, se encontraría en nivel bajo. En el caso chileno, las comunas ejercen solo seis funciones privativas —elaboración de los planes de desarrollo comunal y regulador comunal, promoción del desarrollo comunitario, el aseo y ornato comunal y aplicación de disposiciones en materia de transporte, tránsito, construcción y urbanización—, mientras que las funciones sustantivas —la salud, la educación, la protección del medio ambiente, la cultura, el impulso del deporte, la promoción del empleo, el fomento productivo, la urbanización, la vialidad y la seguridad ciudada-

na— son compartidas y las municipalidades únicamente actúan como ejecutoras de las preferencias y disposiciones del gobierno central (Vial, 2014: 9), por lo que se encuentra en un nivel bajo.

La tercera variable es la *discrecionalidad política efectiva*, precisada como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre las mismas competencias ya analizadas: la educación, la asistencia social, la salud, el urbanismo, el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños. A diferencia del alcance de las políticas, se hace hincapié en el ejercicio real de estas funciones. En todos los países, con excepción de Chile, se encuentran en un nivel medio. No obstante, deberíamos indicar que en valores numéricos, en el caso de Argentina y Uruguay, la discrecionalidad política es más baja que el alcance de las políticas —las normas tienden a permitir más competencias que las efectivamente ejercidas—, algo que ocurre inversamente en Chile y México, mientras que España es el único caso donde el valor es el mismo.

Sobre la *autonomía fiscal*, considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población, todos los países se encuentran en un nivel medio con excepción de Chile, que está en uno bajo. En Uruguay se encuentra el nivel más alto, dado que los gobiernos departamentales deciden sobre el tipo de un tributo relevante con pocas o ninguna limitación. Argentina presenta un nivel similar, pero como resultado de sus heterogeneidades: mientras que en algunas provincias, los gobiernos locales deciden sobre el tipo y la base de más de un tributo relevante —básicamente el impuesto inmobiliario y a los automotores—, en otras carecen de competencias impositivas. En España y México, los gobiernos locales deciden sobre el tipo de un tributo relevante con algunas limitaciones de niveles superiores de gobierno, mientras que las comunas chilenas apenas pueden hacer lo propio sobre impuestos menores. En el mismo nivel se encontrarían (si los consideráramos) los municipios uruguayos, que carecen de facultades impositivas.

Respecto del *sistema de transferencias financieras,* entendido como la proporción de transferencias financieras no condicionadas sobre el total de las transferencias que reciben los gobiernos locales, solo Argentina fue valorada con el nivel más alto, dado que en veintidós de sus veintitrés provincias, los fondos transferidos a los municipios son de libre disponibilidad: solo en la provincia de Buenos Aires el 37 % de los fondos transferidos deben destinarse al sostenimiento de los sistemas locales de salud. España y Uruguay se ubican en un nivel medio porque las transferencias no condicionadas son las dominantes; mientras que Chile y México se sitúan en un nivel bajo, aunque con situaciones diferentes: mientras que en el país norteamericano existe un equilibrio entre transferencias condicionadas e incondicionadas, en el sudamericano predominan las primeras.

La sexta variable es la *autosuficiencia financiera*, definida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios (impuestos, tasas, pagos por servicios). Tres países —Chile, España y Uruguay— se encuentran en niveles altos, pues los recursos propios representan más del 50 % del total y demuestran que el sistema local ha sido diseñado para tener autonomía económica. La Argentina se ubica en un nivel medio, aunque con situaciones de amplia heterogeneidad entre sus provincias: mientras que en Chubut los recursos propios representan el 91 % del total, en la de La Rioja alcanzan solo el 9 %, lo cual muestra una gran diversidad. México se encuentra en un nivel bajo pues los recursos propios constituyen menos del 25 % de los ingresos totales. Si consideráramos los municipios uruguayos, se ubicarían en el mismo nivel, aunque la totalidad de sus ingresos provienen de transferencias de los gobiernos departamentales.

En cuanto a la *libertad para endeudarse*, todos los países se encuentran en un nivel medio, pero con diferencias: mientras que en Argentina y España las autoridades locales pueden hacerlo sin autorización previa aunque sometidos a algunas limitaciones, en México y Uruguay solo pueden con autorización del nivel superior de gobierno: desde ya que los municipios de este último país no pueden empeñarse, pues carecen de personalidad jurídica estatal. Chile se ubica en un nivel bajo dado que las comunas no gozan de este derecho.

Si consideramos la *autonomía organizativa*, entendida como la medida en que el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral, contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales, Argentina, México y Uruguay se encuentran en niveles altos, dado que las normas ofrecen amplios niveles de discrecionalidad a sus gobiernos locales. España está en un nivel medio y Chile en un nivel bajo, aunque su situación se revertirá parcialmente en el futuro con la sanción de la ley 20.922 de Plantas Municipales, que permitirá a cada comuna fijar su plantilla de funcionarios de acuerdo a sus necesidades.

Respecto de la *protección legal*, considerada como la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local, todos los países se encuentran en un nivel medio pues las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía municipal. Nuevamente la excepción es Chile, que se ubica en un nivel bajo pues no se garantiza la autonomía municipal.

En cuanto a la *supervisión administrativa,* entendida como el control administrativo no limitante, España se encuentra en un nivel alto de autonomía, pues es muy limitada. Argentina presenta un nivel menor aunque con grandes asimetrías entre sus distintas provincias —en algunas los propios municipios definen el sistema de control administrativo, mientras que en otras están férreamente sujetos a Tribunales de Cuentas provinciales— al igual que el Uruguay, por lo que los ponderamos en un nivel medio, en tanto que Chile y México se ubican en un nivel bajo, pues la supervisión administrativa abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto.

Por último, respecto del *acceso al gobierno central o regional*, definido como la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno, en todos los países estudiados el nivel de autonomía es bajo, dado que las autoridades locales son consultadas o tienen acceso a niveles superiores de gobierno a través de órganos de representación formal pero su influencia es limitada. Únicamente en Uruguay, en el caso de los gobiernos departamentales encuentran mayor nivel de influencia, aunque ello depende de dos cuestiones: su bajo número (19) y el reconocimiento constitucional del Congreso de Intendentes, por lo que se sitúan en un nivel medio.

Reflexiones finales

Observamos elementos comunes en todos los sistemas, más allá de sus aparentes asimetrías; el caso chileno es el que presenta diferencias sustanciales en la mayor parte de sus variables por su bajo nivel de autonomía. En oposición, el sistema argentino es el que exhibe el mayor nivel entre los cinco países estudiados, aunque con grandes asimetrías: algunas de sus provincias alcanzan niveles de autonomía municipal muy altos mientras que otras se ubican en niveles medio-bajos. Ofrece como promedio altas puntuaciones en los indicadores financieros, las mayores de los cuatro países del estudio, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de generar impuestos propios y a la no condicionalidad de las transferencias que los gobiernos locales argentinos reciben de otros países. También es relevante la autonomía organizativa, que en muchos casos se extiende a la posibilidad de establecer elementos propios del sistema electoral (Navarro, 2018).

Algo menor es la autonomía municipal en España, un país que no destaca por su elevado nivel en el contexto europeo (Navarro, 2017). Un nivel más bajo se encuentra en México, que muestra valores bajos en especial en la dimensión financiera, en todos y cada uno de los cuatro indicadores en los que esta se desagrega. Igualmente se observan unas cotas bajas en cuanto a la autonomía en su componente de supervisión administrativa y en la capacidad para autoorganizarse política y administrativamente.

El caso de Uruguay, como señalamos, queda expuesto a las dificultades de su selección: si hubiéramos optado por seleccionar a sus municipios, el nivel de autonomía sería incomparablemente bajo

respecto a las otras situaciones. Al haber optado por medir los gobiernos departamentales, que se encuentran a mitad de camino entre gobiernos municipales e intermedios, vemos que ofrecen el caso de mayor capacidad funcional: su alto grado de alcance de las políticas que desarrolla lo colocan como el sistema en el que los gobiernos locales despliegan su acción en un mayor número de ámbitos. También se trata del país con las cotas más altas de autosuficiencia financiera, esto es, en donde los recursos propios de los gobiernos locales (impuestos, tasas y precios públicos propios) representan un mayor porcentaje en los presupuestos de gastos departamentales. Finalmente España se sigue situando, en términos comparativos, en valores medios entre los países analizados, y su rasgo más sobresaliente es la baja supervisión que la acción de las autoridades locales recibe por parte de los niveles superiores de gobierno.

Si comparáramos a estos países iberoamericanos con otros sometidos a medición en el proyecto europeo del LAI (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2018), arribaríamos a interesantes conclusiones. En ese proyecto se consideraron cinco situaciones:

-Un grupo de países donde las municipalidades alcanzan un alto nivel de autonomía municipal (LAI superior a 70) son los nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia, junto con Suecia, Alemania y Polonia. Aquí se encuentran dos de las provincias argentinas, pero ninguno de los países estudiados.

-Un grupo de países donde la autonomía municipal es muy baja (LAI por debajo de 40). Estos son Chipre, Turquía, Malta, Moldavia, Georgia e Irlanda. En esta situación se encuentra el sistema municipal de Chile, así como el de Uruguay.

Entre estos dos grupos, se identificaron tres más de países europeos:

-Países donde los municipios tienen un grado medio-alto de autonomía municipal (LAI entre 60 y 70): Liechtenstein, Italia, Serbia, Francia, Bulgaria, Lituania, República Checa, Austria y Estonia. Aquí se encuentran los sistemas municipales de Argentina y España, y el de los gobiernos departamentales del Uruguay.

-Países con un grado medio de autonomía municipal (LAI entre 50 y 60): República Eslovaca, Portugal, Bélgica, Países Bajos, Macedonia, Rumania, Croacia, Luxemburgo y Letonia.

-Países con un grado medio-bajo de autonomía (LAI entre 40 y 50): Hungría, Albania, Eslovenia, Ucrania, Grecia y el Reino Unido. En esta situación se encuentra el sistema municipal de México.

Con esto queremos hacer evidente la utilidad de la medición realizada, pues no solo podemos mostrar la realidad de la autonomía municipal entre algunos países iberoamericanos, sino también la de estos en relación con los países de la Unión Europea.

Notas

[1] Se han considerado las Intendencias Departamentales. Los municipios del país son 112.

Referencias bibliográficas

Álvarez, R. (2009). De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Ayo, D. (2011). Bolivia: Las autonomías en declive. *Focal Point*.

Carrera Hernández, A. (2015). *La recentralización del impuesto predial en México*. México: El Colegio Mexiquense.

Cohen, J. M. and S. B. Peterson (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development Development Discussion Paper No. 555.

Combellas, R. (2008). *Federalismo y Recentralización en Venezuela. La experiencia de la V República*. Recuperado de: http://invesp.org.ve/federalismo-y-recentralizacion-en-venezuela-la-experiencia-de-la-v-republica/

Cravacuore, D. (2014a). Descentralización y recentralización municipal en América Latina. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.

Cravacuore, D. (2014b). La recentralización emergente en América Latina. En C. Fidel & A. Villar. *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D. (2015). Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America. *Hemisphere,* 24, 44 - 48.

Cravacuore, D. (2016). El sistema municipal argentino. En C. Vial Cossani y J. M. Ruano De La Fuente (comps.). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile - CLAD.

Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En Ziccardi, A. & Cravacuore, D. (eds.). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina.* México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cravacuore, D. (2019). Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal* 4.

Cravacuore, D. & Navarro, C. (2019). *Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del "Índice de Autonomía Local"*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Mimeo.

Delfino, M. & Rachadell, M. (2009). *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.

Duarte, C. (2012). Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico. En *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*. Santiago de Cali: Universidad ICESI.

Duarte, C. (2013). *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Recuperado de: https://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf

García del Castillo, R. (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales,* 11, 115-143.

Grin, E. & Abrucio, F. (2016). Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local* , 11.

Guillén López, T. (2015). Conferencia Magistral del seminario internacional "Los Gobiernos Locales Mexicanos Ante La Centralización Del Poder: Debates Y Alternativas", Universidad Autónoma Metropolitana sede Azcatopzalco, 21 de mayo.

Hooghe, Liesbet, Marks, Gary y Schakel, Arjan H. (2010). *The rise of regional authority: a comparative study of 42 countries*. London: Routledge.

Hernández Bonivento, J. (2014). Descentralización y Recentralización en Colombia. Seminario Internacional ¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina. Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México, ICHEM, Santiago, 25 de noviembre.

Ladner, A.; Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). *Self-Rule Index For Local Autorithies (Release 1.0) Final Report. Tender Nro. 2014CE16BAT031*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf

Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Swianiewicz, P.; Steyvers, K.; Navarro, C. (2018). *Patterns of Local Autonomy in Europe.* Cham: Springer

López Rodriguez, M. (2019). Puerto Rico: Capacidad institucional de los gobiernos municipales a partir de la Reforma de 1991. En: E. Grin, E. Completa (eds.). *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos: Actualidad, Brechas y Perspectivas* (pags. 358-379). San Pablo: Fundación Getulio Vargas.

Mascareño Quintana, C. (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. *Provincia* 7, 11-22.

Navarro, C. (2017). La Medición de la Autonomía Local en España: Patrones de Estabilidad y Cambio. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de noviembre.

Navarro, C. (2018). *Los indicadores de Autonomía Local en Europa*, Seminario Internacional «Autonomía local, servicios públicos y financiación: eficiencia, calidad y control», universidades de Granada, Jaén y Autónoma de Madrid, España, 30 de enero.

Ortiz Herberner, A. (2010). Hacia la recentralización, a propósito de la expedición del COOTAD. *El Universal*, 23/08/2010.

Saldías, C. (2008). La descentralización, en la tierra del olvido. Recuperado de: http://razonpublica.com

Sánchez Bernal, A. (Coord.) (2016). *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización*. México: Red IGLOM.

Sandoval, M. (2007). La recentralización en el Gobierno Uribe, Corporación Viva la Ciudadanía. Recuperado de: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0075/articulo02.pdf

Tavares De Almeida, M. H. (2005). Recentralizando A Federação?. *Revista Sociologia Politica* 24, 29-40.

Tyler Dickovick, J. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World, Comparative Studies from Africa and Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University.

Valencia Tello, D. & Karam De Chueiri, V. (2013). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales. *Dikaion* 23(1), 171-194.

Treinta años de autonomía municipal en la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Enrique J. Marchiaro
Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Introducción

La autonomía municipal en el derecho argentino reconoce dos grandes etapas: una que ya es histórica (desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853 hasta la reforma de 1994) y una segunda que estamos recorriendo desde hace 25 años, pero que fue abierta hace 30 con el célebre caso Rivademar.

En su primera etapa la autonomía fue objeto de fuertes debates entre el derecho administrativo (de corte francés y estatalista) que abonaba la tesis autárquica, mientras el derecho constitucional y provincial sostuvo la tesis autónoma (Bidart Campos, 2002). La única expresión que tenía el texto constitucional histórico era "régimen municipal" y fue interpretada en clave autárquica desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN). Dicha concepción arrinconó a nuestros municipios en el plano jurídico —y por ende en el político y económico— como meros gestores de intereses vecinales cerrados. Una especie de cenicienta del federalismo argentino.

La segunda etapa cierra definitivamente ese pasado, pues el nuevo texto de la Constitución reconoce en el art. 123 la autonomía municipal de modo claro y obligatorio para las provincias, que deben "asegurarla, reglando su alcance y contenido". Pero los artículos 5 y 123 deben leerse junto con otros que también tratan materia municipal: el art. 75 inc. 30 que reconoce expresamente el poder de policía municipal; el art. 41 (cláusula medio ambiental) que se proyecta sobre el municipio, y de algún modo el inc. 22 del art. 75 (que incorpora el bloque de derechos humanos) que va incidiendo poco a poco sobre lo local (Marchiaro, 2016).

Claro que en un Estado federal la materia municipal es "provincial", porque cada provincia goza de autonomía constitucional para diseñar sus instituciones, dentro de las cuales el régimen municipal es elemental. Dicho diseño debe ahora "asegurar" la autonomía municipal, no solo reconocerla, con lo que desde 1994 en adelante el piso local se ha elevado considerablemente. Nuestro régimen municipal no era ni puede ser uniforme, hay tantos como provincias:

> Al decir autonomía la Constitución Nacional reconoce que existe "algo en común" en todos los municipios del país, y al derivar a las provincias la delimitación del alcance de la autonomía admite que las realidades locales no son idénticas, que tienen matices, diferencias o asimetrías y que cada provincia es la escala válida para ponderarlas (Rosatti, 2005, p. 11).

Entonces, la potestad de la CSJN para analizar casos relativos a la autonomía municipal es excepcional, puesto que estamos ante un tema de derecho público provincial: debe mediar una incompatibilidad importante de este con lo dispuesto en la Cons-

titución Nacional (CN) para que pueda intervenir la CSJN. Solo una afección directa y clara de la autonomía municipal habilita la tutela de la Corte Nacional, pues nuestro tema es típico del federalismo argentino, donde Nación no tiene competencia alguna, únicamente la CN regula algunos aspectos básicos.

El federalismo contemporáneo ha dejado atrás las facetas duales y estancas (Frías y otros, 1989) —afines además a la concepción autárquica del municipio— para abrazar una visión en cierto modo sistémica y relacional, lo que alcanza también a la propia autonomía municipal. Los institutos constitucionales no son lo que la CN dice, sino lo que los jueces dicen que son. El papel de la CSJN ha resultado clave en estos 30 años para delinear los contornos básicos de la autonomía municipal.

En el texto, solo nos detendremos en los casos claves de la copiosa jurisprudencia, clasificándolos en cuatro etapas históricas en función del grado de mayor o menor competencia reconocida.

Rivademar (1989): superando 80 años de estancamiento

"Rivademar c/ Municipalidad de Rosario" (Fallos 312:326) dado en 1989 es trascendente por dos motivos: uno histórico y el otro competencial. Por un lado pone fin a la concepción autárquica, pero por otro fija un test competencial que la CSJN seguirá utilizando por varias décadas.

> Las razones por las que durante casi 80 años la Corte tomó partido por la tesis autárquica hoy pueden ser históricas, en tanto obedecen a un paradigma jurídico y estatal que ha fenecido. En "Ferrocarril del Sud" (Fallos 114:282) se concluyó con que "los municipios no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos". El dogmatismo del superior tribunal no era más que un reflejo de una forma de entender el derecho —sobre todo el público— que se sintetizó en un silogismo: El Estado es soberano, las provincias son autónomas, ergo los municipios no pueden ser otra cosa que autárquicos (Marchiaro, 2009: 2).

Si bien en el s. XX varias provincias van consagrando algunos rasgos de la autonomía municipal, lo cierto es que el criterio de la CSJN operó como un cheque en blanco para que no pocas provincias, como también la Nación, diseñen estructuras institucionales y políticas públicas lesivas de la autonomía local.

Como los contornos de cada régimen municipal los debe delinear cada provincia, este fallo da cuenta de una de las claves de la autonomía municipal en Argentina: ¿en qué punto una ley provincial que regula materia municipal se torna en violatoria del régimen local? De hecho la mayoría de la jurisprudencia tratará casi siempre esta cuestión, salvo casos en que se analiza la cuestión desde Nación o desde el propio municipio. Para ello fija el siguiente test competencial en el final de su considerando N° 9

> ... la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no solo no puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

Si bien se debatió de manera intensa si esta doctrina extendía plenamente la condición de autónomo a todos los municipios argentinos o bien permitía ir de un mínimo —identificado con la autarquía— a un máximo —que llegaba a la autonomía— (Bianchi, 1989), la reforma de 1994 dio por tierra con este interrogante.

"Rivademar" se debe leer junto con otros dos fallos dictados al poco tiempo: "Promenade" (Fallos 312:1394) y "Municipalidad de Rosario" (Fallos 314:495). En el primero se reconoció la naturaleza legislativa de las ordenanzas municipales, mientras que en el segundo se aplicó dogmáticamente el test de Rivademar, rechazando la demanda de la actora porque no se demostró que "se comprometa efectivamente la subsistencia misma del municipio".

Luego transcurrieron cinco años para que la reforma constitucional nacional consagrara de modo definitivo la autonomía municipal en el art. 123 bajo la expresión: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

En relación con el significado de los cuatro órdenes que hacen a la autonomía, tenemos el "institucional" —habrá provincias que reconozcan el dictado de cartas orgánicas para todos o solo algunos municipios (Hernández, 1997)—, "político" —el respeto del régimen republicano y democrático en lo local es fundamental, si bien pueden existir diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas electorales (Losa, 1995)—, "administrativo" —aquí la potestad provincial es extensa pues atañe a materias como servicios públicos, obras públicas, poder de policía y las competencias materiales (Rosatti, 2012)—, "económico-financiero" —también hay buen margen de regulación provincial, claro que entendiendo el poder tributario local como originario, pero coordinado con los demás niveles estatales (Garat, 2015)—.

La reglamentación provincial (constitucional y luego legal) tiene un amplio margen, pero nunca puede desnaturalizar el régimen local como interpreta la Corte desde Rivademar, en tanto ello acontece cuando la acción provincial lo priva de sus "atribuciones mínimas necesarias para el desarrollo de sus cometidos" (Fallos, 312:326).

Este test vinculado a lo "mínimo" fue un gran avance en 1989, pero dejó de serlo luego, pues el núcleo constitucional de la autonomía municipal ya no era un "mero mínimo": en el mundo y en Argentina el gobierno local desempeñaba un rol totalmente diferente incluso a fines del siglo XX (Gaggiamo y Capdevilla, 2003). Prueba de ello es el citado caso "Municipalidad de Rosario", donde se aplica férreamente el test de Rivademar, y se siembra la duda sobre si el mismo era o no insuficiente. El mismo test aplicado por mayoría y minoría de la CSJN lo demuestra, pues determina dos resultados diferentes. La mayoría entendió que la actora no demostró que "se comprometa efectivamente la subsistencia misma del municipio", mientras que la minoría sostuvo que

> ... las normas legales cuestionadas, en tanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales, cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos. Y que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían en riesgo su subsistencia (Voto de la minoría, Fallos 312:326).

Las compañías telefónicas: el ciclo de oscilación competencial (1997)

Un clásico del derecho argentino ha sido la controvertida práctica de las exenciones nacionales sobre tributos o sobre el poder de policía provincial o local respecto de servicios públicos nacionales, la cual debería haberse superado desde 1994 en los términos del art. 75 inc. 30 de la CN. Sin embargo no fue así, pues al poco tiempo la CSJN no aplicó dicha disposición en relación con los famosos conflictos tributarios entre las telefónicas y los municipios argentinos.

Abalos (2013) lo dice claramente:

> En estos casos, la controversia puede analizarse en torno a dos cuestiones centrales. Por un lado, la problemática estrictamente tributaria y por el otro, los aspectos de naturaleza constitucional. Desde el primer punto de vista se discute si el Congreso en ejercicio de las potestades federales que emergen principalmente de los arts. 75 inc. 13 (cláusula de comercio) e inc. 18 (cláusula del progreso) puede conceder privilegios y exenciones que limiten los poderes tributarios provinciales y municipales (p. 25).

En “Telefónica de Argentina S. A. c/ Municipalidad de General Pico” (Fallos 320:612) del 27-2-1997 se entiende que “.... el tributo local es un inequívoco avance sobre la reglamentación que el Gobierno Nacional ha hecho en una materia delegada por las Provincias a la Nación (art. 75 inc. 13, 14, 18 y 32) y lesiona el principio de supremacía del artículo 31 de la Constitución”. Aquí lo que se debatía era si la vieja exención nacional sobre el derecho de ocupación preferencial del dominio público local estaba o no vigente respecto de las empresas privatizadas, puesto que el pliego de licitación nacional en materia telefónica hizo silencio sobre este punto.

La posición de los municipios se centró en la ley 22.016 que derogó de modo general todo tipo de distorsión tributaria a favor de empresas estatales. Por su parte, las telefónicas consideraban que la exención fijada en el artículo 39 de la ley 19.798 de telecomunicaciones estaba vigente por ser una ley especial.

El equívoco de la Corte resulta incomprensible pues a los dos meses dicta otra sentencia diferente en idéntica materia: En “Telefónica de Argentina S. A. c/ Municipalidad de Chascomús” (Fallos 320:619) del 18-4-1997 declaró la constitucionalidad de otro tributo local, el relativo a habilitación comercial, seguridad, salubridad e higiene, así como el de publicidad en la vía pública. El debate se dio sobre un idéntico conflicto: si la ley 19.798 alcanzaba o no estos tributos, los que, como vemos, versan sobre dominio público local.

La sentencia reconoce que la jurisdicción federal sobre telecomunicaciones es compatible con el ejercicio del poder de policía y la potestad fiscal provincial y local "... cuando sobre este último la concesión nacional no contiene exención acordada", limitándose la jurisdicción federal sobre aspectos técnicos de la prestación del servicio y "... no a los de índole típicamente municipal", lo que desde otra óptica hubiera podido decirse en el caso anterior, pero no se hizo (Fallos 320:619).

Esta oscilación en materia competencial tuvo su punto culminante en “Municipalidad de La Plata” (Fallos 325:1249) del 28-5-2002, donde se aplicó el test de Rivademar de un modo dogmático:

> ... la interferencia de la provincia en el ámbito de la Municipalidad de La Plata, es planteada por la actora como un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo; pero no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestiona comprometa su existencia patrimonial.

Recordemos que la provincia de Buenos Aires tiene el régimen municipal más limitado, tanto en su diseño constitucional como en el infraconstitucional. En consecuencia, numerosas materias se fijan en cabeza “única” de la Provincia, lo que es impensable en el resto del país (Tenaglia, 2000).

Lo grave del caso es que la Corte debió hacer lo que indicó el dictamen del Procurador Fiscal: distinguir tramos competenciales en una materia que lo impone, como es la ambiental, que va de la mano de servicios públicos, residuos, salud pública, dominio público y otras que son “también” locales (Sabsay y Di Paola, 2002). Prueba de ello es que algunos años después la legislación bonaerense en materia ambiental y de residuos reconoce tramos competenciales compartidos y propios entre provincia y municipios.

Luego se dictan una serie de fallos un tanto diversos y no tan negativos en el punto, comenzando con “Operadora de Estaciones de Servicio S. A.” (Fallos 321:1052) del año 1998. En este se reconoce claramente el poder de policía municipal respecto de obras realizadas en una concesión de explotación de áreas de servicio de una autopista.

Al año siguiente en "Edenor" (Fallos 322:2331), la Corte ratifica su criterio de “Telefónica de Argentina S. A. c/ Municipalidad de Chascomús”, considerando como válida una tasa municipal por inspección, seguridad e higiene de un local afectado a un servicio público nacional:

> ... Dada la índole de los tributos en discusión (tasas en concepto de inspección de seguridad e higiene), resulta inequívoca su pertenencia al

> ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios...<pues>... esta política legislativa no es nueva, sino que se engarza con diversas disposiciones que gobernaron y gobiernan esta materia y con un dilatado conjunto de precedentes de esta Corte (Fallos 322:2331).

Autos "Cadegua S. A. c/ Municipalidad de Junín" (Fallos 327:4103) del 2004 resuelve el conflicto entre la provincia de Buenos Aires, que habilitó en dicha ciudad salas de bingo, y la Municipalidad local, que por ordenanza prohíbe su instalación, al considerar que su poder de policía era originario y no derivado.

El dictamen de la Procuración, al que adhieren los ministros, sostiene en el punto que

> ... la facultad de reglamentar los juegos de azar... es atribución del poder constituyente provincial y de su legislación otorgar esta facultad a los municipios, ya sea en forma exclusiva o en concurrencia con otros territorios o servicios estatales, o bien como propias o delegadas por el Estado provincial.
> Por lo demás, entiendo que la autonomía municipal... no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno... Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 CN.) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123 CN (Fallos 327:4103).

Los casos de San Luis: la tutela político-institucional (2003)

Al calor del "que se vayan todos" del 2001, la provincia de San Luis dictó una ley por la que convocó al electorado para incorporar una enmienda a su Constitución que dispusiera la caducidad de todos los mandatos. El problema era que dicha ley avanzaba sobre el régimen electoral que la propia Carta Magna provincial fijó como municipal.

En su carácter de intendente, Ponce interpuso en el año 2003 una acción declarativa de certeza ante la CSJN, la cual mediante dos medidas cautelares ordenó a la provincia suspender toda acción gubernativa que importe alterar el período de vigencia de su mandato, lo cual fue desconocido por esta. De inmediato, la ciudad puntana ratificó por sí misma su convocatoria, y entonces provincia y municipalidad convocaron en dos comicios diferentes para la elección de intendente y concejales municipales. Tal como lo sostuvimos en aquel momento

> Desde fines del 2003 a febrero de 2005 Argentina tuvo entonces una ciudad capital de Provincia con dos intendencias, lo que equivale a dos municipalidades para un mismo municipio. ¡Bienvenidos al realismo mágico!, del cual solo la Corte logró apartarnos. Incluso hacia el año 2004 con buen criterio los ministros dispusieron una audiencia para resolver el tema mediante el diálogo y "el imperio de la razón": el primero no se dio nunca y el segundo solo se impuso a través de una sentencia (Marchiaro, 2005: 349).

La doctrina que nos queda de "Ponce c/ Provincia de San Luis" (Fallos 328:175) del 24-2-2005 es la siguiente:

> Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

> Por otra parte, indicó que toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales -como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito-, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional (Fallos 328:175).
>
> Así, las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, 2016: 45).

El otro caso fue casi idéntico, pues en "Municipalidad de San Luis" (Fallos 330:3126) del 11-7-2007, se resolvió el mismo conflicto, pues de nuevo la provincia convocó a elecciones provinciales conjuntamente con las locales, con la gravedad institucional de que mediaba el precedente "Ponce".

De nuevo la Corte define la cuestión como de su competencia originaria, lo que implica una decisión con dos consecuencias fundamentales en relación con la autonomía municipal: "1) La Municipalidad tiene una entidad propia y completamente separada de la Provincia a la que pertenece y a la que puede demandar ante la Corte Nacional y 2) La autonomía municipal hace al derecho federal" (Pulvirenti, 2007: 2).

La Corte declara su competencia originaria y hace lugar a ambas medidas cautelares, ordenando a la provincia de San Luis que se abstenga de llevar adelante en la fecha fijada para los comicios municipales la consulta popular prevista en las normas provinciales impugnadas, como también abstenerse de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal.

> El Tribunal declaró que es de su competencia originaria la demanda tendiente a resguardar la garantía consagrada por los constituyentes en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, que se entiende vulnerada por las leyes VIII-0561-2007 y XI-0560-2007 de San Luis y demás actos dictados en consecuencia, en la medida en que dichas disposiciones habrían sido llevadas a cabo con el sólo propósito de interferir en el comicio municipal y en el ejercicio de los derechos políticos de los electores de la ciudad de San Luis, sin sujeción al principio de razonabilidad contemplado en el art. 28 de la Constitución Nacional, pues la pretensión se dirige contra una provincia y la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal (Fallos 330:3126).

Queda claro que en estos dos casos —más decidida y contundentemente en el segundo—, la Corte Suprema se constituyó en la única autoridad del Estado argentino capaz de garantizar el principio de la autonomía municipal, frente a uno de los intentos de violación de la misma de mayor gravedad en toda la historia institucional de nuestro país. Este aspecto es de especial importancia, pues... fue solo la Corte Suprema quien finalmente puso fin a este conflicto sin precedentes, que expresó una vez más el grado profundo de anomia que padecemos (Hernández, 2009: 23).

La coparticipación municipal: superando Rivademar (2014)

El intendente municipal de la ciudad de La Rioja promovió una acción de amparo contra el Gobierno de La Rioja impugnando la omisión de la autoridad provincial en sancionar una ley de coparticipación de impuestos, tal como lo ordenan los artículos 168 y 173 de la Constitución local y el artículo 9 de la ley 23.548, lo que a su criterio lesiona de modo directo el núcleo de la autonomía comunal según el art. 123 de la CN.

En “Intendente Municipal Capital s/ Amparo” (Fallos 337:1263) del 11-11-2014 los ministros fundan su decisorio partiendo del test de Rivademar, luego con el debate específico de la Convención Constituyente Nacional de 1994 respecto del artículo 123, pero concluyen en el considerando 9 de un modo que implica precisamente la superación de Rivademar.

> Que la reforma de 1994 mantuvo la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, y en ese marco la competencia para desarrollar su modelo de autonomía municipal. Su texto establece así un marco cuyos contenidos deben ser definidos y precisados por las provincias con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que conservan (artículos 121, 122, 124 y 125) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123 (Fallos 337:1263).

Este criterio se ratifica cuatro años después en una causa análoga: “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero” del 23-8-2018 (Fallos 341:939).

Ambas sentencias en materia de coparticipación municipal desarrollan lo que sería una de las dos caras de la moneda del art. 123 en el punto “asegurar”, que impone a las provincias un deber de no hacer (no inmiscuirse en temas exclusivamente locales) y en uno de hacer (asistirlas al menos en lo que es su piso), lo que de algún modo sería también una expresión del principio de subsidiariedad sobre el cual tanto insistió Pedro Frías (Sagües, 2008). Como bien indica Deb (2018).

> Aparecen en la ley <de coparticipación federal> dos aspectos que pueden funcionar de garantía de la institucionalidad municipal: 1- la fijación objetiva de índices; 2- la remisión automática y quincenal de los fondos. Un fallo de la Corte de fines de 2014, muy conocido en la materia, parece poner el acento en este aspecto (p. 2).

El criterio sentado por la CSJN desde “Ponce” y ratificado en “Intendente Capital de la Ciudad de La Rioja” en cuanto a que debe reconocerse al municipio “el mayor grado posible de atribuciones” sin duda se presenta como una superación del tradicional test competencial.

El problema fue que la autonomía como garantía ha tenido en nuestro país un carácter de resistencia pasiva, en tanto solo tutelaba un núcleo esencial de la institución municipal, que es lo que ha hecho la Corte desde “Rivademar”. Y este tipo de control pasivo bien podía tolerar vaciamientos competenciales: “La autonomía reducida a tales contornos sería más bien una negación de ella, configurándola en los límites de la supervivencia y no del vigor existencial” (De la Vega, 2006, p. 127). Y no es un tema menor, en tanto que nuestra Carta Magna cuenta desde 1994 no solo con los artículos 123 y 75 inc. 30 sino con otras dos disposiciones que enriquecen el sistema competencial local: el artículo 41 y el 75 inc. 22.

La interpretación mayoritaria en nuestro derecho público del tercer párrafo del art. 41 entiende que esta nueva concurrencia implica que haya un “piso ambiental nacional” con directa aplicación en las provincias, las que en todo caso pueden hacer de más pero no de menos (principio de “complementariedad maximizadora”). Y que dicho esquema se reproduce al par en la relación Nación-Provincia-Municipio (Esain, 2009).

Queda claro que este “hacer o exigir de más a nivel local” está permitido dentro de la competencia municipal, por lo que no se puede obrar extramuros ni invadir competencias de los niveles provincial ni nacional. Ahora bien, esto que parece tan simple no lo es, en tanto la mayor cantidad de competencias que se ponen en juego en nuestro tiempo son de tipo concurrentes, las que reconocen grados e imponen importantes cuotas de coordinación.

Así lo comprendió correctamente la CSJN en autos “Cablevisión S. A. c/ Municipalidad de Pilar” (Fallos 329:976) en el año 2006, cuando se reconoció expresamente la potestad municipal para exigir el cableado interno de todo tipo de servicios, incluidos los de televisión por cable, lo cual tradicio-

nalmente se desconocía por imperio de una concepción dual del federalismo y dogmática del municipio. Sin duda se afianza en la CSJN una visión correcta del federalismo, que incluso toca temas como la relación derechos humanos-espacios subnacionales y aun locales.

¿Cuál es el margen de libertad de los espacios subnacionales e incluso locales en materia de regulación de derechos y libertades cuyo canon lo ha venido fijando la escala nacional y que ahora se ve enriquecido por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, lo que impone sobre todo creativos niveles de articulación competencial? (Reyna, 2011). Por ello hay una incipiente jurisprudencia en la misma CSJN que obliga a los municipios en esta materia cuando hacen de menos con relación a los estándares del bloque de derechos humanos: en relación con discapacitados, vivienda social o menores, los fallos son claros sobre la directa operatividad en sede local de estos "pisos".

Tal el caso "Asociación de Trabajadores del Estado s/ Acción de inconstitucionalidad" (Fallos 336:672) del 18 de junio de 2013, cuando analizó las potestades municipales en materia de rebaja salarial en un marco de emergencia económica, en el caso respecto de la Municipalidad de Salta. Para ello partió de la clásica concepción de la tutela salarial y del empleo, pero adicionó frondosa normativa internacional, con lo que concluyó que las emergencias públicas no pueden afectar el núcleo básico de estos derechos en tanto no pueden violar el principio de progresividad.

Esto es así porque hoy la autonomía municipal es de tipo relacional y no reactiva, procesal y no sustancial, sistémica y no estructural: "La autonomía no se refiere tanto a materias concretas, competencias exclusivas o sectores estancos, como al reconocimiento de poderes de acción en cuanto ésta afecte a los intereses locales" (Lliset Borrell, 1986: 112).

Reflexiones finales

El derecho nunca se adelanta a su tiempo, pues refleja y consolida las relaciones de poder de la estructura social. Es conservador en el buen sentido de la palabra. Paradojalmente, conservando es que revoluciona. La reforma constitucional de 1994 lo demuestra, ya que el derecho argentino tiene desde entonces bases muy sólidas para responder muy bien a numerosos problemas de nuestro tiempo y del futuro. No obstante, es claro que el derecho también puede crear los problemas. Esto es lo que pasó con la autonomía municipal durante 80 años en Argentina, pues la CSJN abonó una tesis autárquica que contribuyó al estancamiento institucional de nuestro federalismo. Luego dio un paso trascendente superando en "Rivademar" la vieja tesis para abrazar la nueva, pero inmediatamente la limitó al mínimo cuando en realidad podía girar hacia un máximo en el reconocimiento de las atribuciones municipales.

Felizmente dicho ciclo de oscilación competencial se ha superado desde el año 2003, tanto con la clara tutela político-institucional como con la tutela económico-financiera. La superación ha sido gradual, como ocurre en general en el derecho constitucional. Y las consecuencias de este cambio de criterio son fundamentales, pues se ha ampliado el núcleo de la autonomía municipal, que ahora no se equipara con unas atribuciones mínimas sino con el mayor grado posible de atribuciones municipales.

Esto es seguramente un reflejo de los tiempos que corren, tanto en el control de constitucionalidad profundizado (Gelli, 2005) como en una sana ampliación de los derechos bajo una concepción incluso colectiva (Gil Domínguez, 2005). Pero también es un claro reflejo de un proceso histórico que comenzó a fines del siglo XX, que no es otro que el de la globalización que solo existe bajo la condición de un paralelo reconocimiento de las autoridades provinciales y locales (Frías, 1997). Un proceso de rediseño de las estructuras estatales que ni siquiera estamos en condición de describir, pues todo resulta provisorio (Castells, 1999).

Como bien ha dicho Antonio M. Hernández, si "el derecho municipal es el derecho de la ciudad" (Hernández, 1997: 23) toda transformación en esta unidad territorial implica una mutación del derecho y de las formas del Estado. A su vez, las muta-

ciones del derecho impactan sobremanera en la ciudad.

A diferencia del resto, el derecho municipal solo existe en interacción con otras ramas (derecho administrativo, derecho público provincial y constitucional, derecho ambiental, derecho urbanístico, derecho del consumidor, de la minoridad, económico, etc.) y escalas (supranacional, nacional, provincial e interlocal). Funciona más bien como un "derecho en red" y no como un corte o rama del sistema jurídico.

La autonomía municipal es así un concepto que implica integración y no ruptura; atención en los procesos más que en las estructuras, en las funciones y no en las supuestas naturalezas jurídicas. En fin, en el futuro más que en un pasado al que ya no podemos volver, pues si en su momento la ciudad fue sinónimo de autosuficiencia hoy lo es más bien de un nudo o cruce de procesos.

En poco tiempo seguramente la CSJN habrá de considerar algunos temas que los superiores tribunales provinciales ya comienzan a ver, como la aplicación directa en sede municipal de estándares técnicos de organismos globales públicos —como la OMS— o no públicos —como el *Codex Alimentarius*—, y así se producirá una transformación de abajo hacia arriba con implicancias epistémicas para el mismo derecho como sistema (Cassese, 2003).

Derechos humanos y autonomía municipal se constituyen en una verdadera interfase jurídica, lo cual hemos verificado en varios temas que —además— son importantes en el debate contemporáneo: el carácter social de la propiedad desarrollado en el nivel local (Marchiaro, 2015); las limitaciones a las fumigaciones periurbanas; las consultas populares municipales y aun las restricciones parciales respecto de la megaminería (Marchiaro, 2018); las complejas aristas del derecho urbanístico y sus dimensiones interlocales y metropolitanas (Reca, 2002); la coordinación competencial respecto de la niñez vulnerable; las políticas de salud local en relación con la temática del aborto no punible; el Derecho a la Ciudad y las competencias municipales argentinas. En todos estos temas, sin duda, la CSJN poco a poco marcará los contornos de la autonomía municipal, profundizando un camino que —todo lo indica— es irreversible.

Referencias bibliográficas

Abalos, M. G. (2013). Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia. Cita: IJ-LXIX-879. *Revista de Derecho Constitucional de la Universidad de El Salvador*. Buenos Aires.

Bidart Campos, G. (2002). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. 5 tomos, 1.ª reimpresión. Buenos Aires: Ediar.

Bianchi, A. (1989). La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades. *La Ley*, T. 1989-C, p. 47.

Cassese, S. (2003). *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y estado*. Santiago de Chile: PNUD Chile.

Deb, L. (2018). Algunas reflexiones sobre la autonomía financiera de los municipios argentinos. *La Ley Online*, AR/DOC/1817/2018.

De la Vega de Díaz Ricci (2006). *La autonomía municipal y el bloque constitucional local.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Esain, J. (2009). La competencia judicial federal ambiental.*Revista de Derecho Ambiental*, *Abeledo Perrot,* 18.

Frías, P. (1997). *Conductas públicas.* Córdoba: El Copista.

Frías, P. *et al* (1989). *Las nuevas constituciones provinciales*. Buenos Aires: Depalma.

Gaggiamo, E. y Capdevila, S. (2003). Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino. *Jurisprudencia Argentina*, 2003-IV-1278. Estados Unidos: Lexis Nexis.

Garat, P. (2015). Lo urgente y lo importante. *Revista Civilidad,* 34.

Gelli, M. A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada.* 3.ª ed. Buenos Aires: La Ley.

Gil Domínguez, A. (2005). *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos.* Buenos Aires: Ediar.

Hernández, A. M. (1997). *Derecho Municipal.* 2.ª ed. actualizada. Buenos Aires: Depalma,

Hernández, A. M. (2009). La Corte Suprema, garante de la autonomía municipal. Análisis de los casos "Municipalidad de la Ciudad de San Luis" y "Ponce". Recuperado de: www.acaderc.org.ar

Lliset Borrell, F. (1986). *Manual de derecho local.* 2.ª ed. Madrid: Publicaciones Abella.

Losa, N. (1995). *El derecho municipal en la constitución vigente.* Buenos Aires: Abaco, de R. Depalma.

Marchiaro, E. J. (2005). El fin de la doble intendencia puntana o de cómo se sostuvo... *Revista La Ley,* B, p. 349.

Marchiaro, E. J. (2009). 20 años de Rivademar. La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal. *Revista La Ley*, Suplemento Constitucional.

Marchiaro, E. J. (2015). El art. 1970 del C. C. y C. ¿contempla la función social de la propiedad? Una respuesta desde el derecho municipal. *Revista de Derecho Público*.

Marchiaro, E. (2016). *Derechos humanos y ciudades.* Buenos Aires: Ediar.

Marchiaro, E. (2018). ¿Siempre será inválida la prohibición local del fracking? *Revista de Derecho Ambiental,* 54, p. 177.

Pulvirenti, O. (2007). San Luis c/ San Luis. En búsqueda de un estándar para juzgar la autonomía municipal. *Revista La Ley*, Suplemento Administrativo (31-8-2007).

Reca, R. P. (2002). *Derecho urbanístico.* Buenos Aires: La Ley.

Reyna, J. (2011). Globalización, pluralidad sistémica y derecho administrativo: apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. *Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*.

Rosatti, H. (2005). Caracterización del municipio. *Revista de Derecho Público*.

Rosatti, H. (2012). *Tratado de derecho municipal.* Tomo I y II. 4.ª ed. ampliada y actualizada. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Sabsay, D. y Di Paola, M. E. (2002). El federalismo y la nueva ley general del ambiente. *Anales de Legislación argentina,* 32, p. 42.

Sagües, N. P. (2008). *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos.* Lima: Centro de Estudios Constitucionales.

Tenaglia, I. (2000). *Ley orgánica de las municipalidades*. La Plata: Platense.

Fallos

Fallo 114:282 (1911). Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de la Plata. CSJN.

Fallo 312:326 (1989). Rivademar c/ Municipalidad de Rosario. CSJN.

Fallo 312:1394 (1989). Promenade c/ Municipalidad de San Isidro. CSJN.

Fallo 314:494 (1991). Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe. CSJN.

Fallo 320:612 (1997). Telefónica de Argentina S. A. c/ Municipalidad de General Pico. CSJN.

Fallo 320:619 (1997). Telefónica de Argentina S. A. c/ Municipalidad de Chascomús. CSJN.

Fallo 321:1052 (1998). Operadora de Estaciones de Servicio S. A. c/ Municipalidad de Avellaneda. CSJN.

Fallo 322:2331 (1999). Edenor S. A. c/ Municipalidad de Pilar. CSJN.

Fallo 325:1249 (2002). Municipalidad de la Plata s/ Inconstitucionalidad del decreto-ley 911. CSJN.

Fallo 327:4103 (2000). Cadegua S. A. c/ Municipalidad de Junín. CSJN.

Fallo 328:175 (2005). Ponce c/ Provincia de San Luis. CSJN.

Fallo 329:976 (2006). Cablevisión S. A. c/ Municipalidad de Pilar. CSJN.

Fallo 330:3126 (2007). Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis. CSJN

Fallo 336:672 (2013). Asociación de Trabajadores del Estado s/ Acción de inconstitucionalidad. CSJN.

Fallo 337:1263 (2014). Intendente Municipal Capital s/Amparo. CSJN.

Fallo 341:939 (2018). Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero. CSJN.

Limitantes institucionales para la gestión asociada. El caso de Mendoza

Enzo Completa
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

Introducción

Durante los últimos decenios, los *gobiernos locales*[1] de Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles. Esto se dio sobre todo como resultado de los cambios estructurales producidos por el pasaje del Estado de bienestar o desarrollista al neoliberal y el consiguiente proceso de reforma del Estado evidenciado durante la década del noventa, a través del cual se inició un proceso de cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia las esferas gubernativas provincial y municipal (García Delgado, 1997).

A consecuencia de estos procesos, se promovió la aparición de un nuevo escenario local caracterizado por un aumento de la demanda ciudadana y de las responsabilidades de gestión de las administraciones locales en áreas tan complejas como la salud, educación, seguridad, vivienda, promoción del desarrollo económico y empleo (Cravacuore, 2007). Todas estas funciones, otrora de exclusiva incumbencia de la Nación y de las provincias, se incorporaron paulatinamente a la agenda municipal con posterioridad al desmantelamiento del Estado de bienestar impulsado por el Consenso de Washington, sobrecargando las tradicionales competencias locales vinculadas al mantenimiento del espacio y la infraestructura pública, a la regulación de la industria y el comercio local y a la prestación de servicios públicos básicos.

Como resultado de este complejo entramado de transformaciones, los gobiernos locales se vieron obligados a desarrollar nuevas estrategias organizativas y de gestión, fundadas en el establecimiento de acuerdos interjurisdiccionales e intermunicipales, en la incorporación de nuevas prácticas y tecnologías de gestión y en la interacción entre el sector público y el privado. Por supuesto, no todos los gobiernos locales asumieron las mismas funciones ni aplican las mismas recetas para promover procesos de fortalecimiento institucional. En términos generales, los gobiernos locales en Argentina presentan una marcada heterogeneidad en lo que respecta a su tamaño, concentración poblacional y perfil económico-productivo, a lo que hay que sumar una larga lista de disparidades y contrastes institucionales que pueden ser reunidos básicamente en torno a tres ejes: en primer lugar, vinculados al diseño de las estructuras de gobierno y gestión; en segundo lugar, a la disponibilidad de recursos humanos, físicos y económico-financieros; y por último, al grado de autonomía municipal efectivamente alcanzado por estos gobiernos locales.

Todos estos factores no solo condicionan la tipología e intensidad de la demanda ciudadana, sino también —y principalmente— el ejercicio de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. En este sentido, el régimen municipal vigente en cada provincia puede presentarse como un factor limitante muy efectivo para el desenvolvimiento de las capacidades locales y, por tanto, para la conse-

cución de resultados con niveles aceptables de eficiencia y eficacia al momento de ejecutar políticas públicas. Esta es una razón más que suficiente para que los analistas de capacidades estatales reparen en el análisis detallado de la enorme cantidad de obstáculos reales y potenciales relacionados con las reglas de juego formales que pueden paralizar, demorar o impedir la ejecución de acciones cruciales en el ámbito gubernativo local.

El presente trabajo pretende alertar sobre esta situación a partir del análisis del caso de la provincia de Mendoza (Argentina), en donde se incumple el mandato impuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional (en adelante CN) incorporado en ocasión de la reforma de 1994, por medio del cual se obligó a las provincias a reconocer la autonomía municipal y a reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Sobre la base de este análisis se proponen algunos criterios para viabilizar un proceso de reforma integral del régimen municipal de la provincia que se focalice en el reconocimiento de la autonomía municipal a partir del fortalecimiento del derecho de asociación municipal y de la eliminación de las restricciones institucionales que al presente dificultan o impiden la coordinación de acciones entre gobiernos locales, otros niveles de gobierno y el sector privado.

Autarquía versus autonomía municipal: ¿un debate superado?

Durante el período de la Organización nacional, los municipios ocupaban un lugar de escasa importancia dentro de la vida institucional argentina. En consonancia con ello, el proyecto de CN elaborado por Alberdi y aprobado por los convencionales constituyentes en Santa Fe en el año 1853 apenas se refiere a los mismos en el artículo 5.[2] Por medio de este artículo se impuso a las provincias la obligación de asegurar el "régimen municipal",[3] una frase ambigua que dividió a la doctrina nacional entre quienes interpretaban la letra de este artículo en el sentido de "municipio-gobierno" con facultades de autodeterminación política, y en el sentido de "municipio-administración", entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión (Fernández, 2001: 12).

Promediando el año 1870, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció a favor de la autonomía municipal, en consonancia con la tradición hispano colonial y con las tesis de Juan Bautista Alberdi (Fallo 9: 279, 1870). Unas décadas más tarde, sin embargo, la CSJN cambió de idea y adhirió a la tesis de la autarquía, cuando sostuvo que los municipios no eran más que "meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos (art. 52)" (Fallos 114: 282, 1911), sentencia que fue luego reafirmada por la Corte en el año 1916 (Fallos 123: 313) y en 1942, cuando sostuvo que los municipios "no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal" (Fallos 194: 111).

Finalmente, la CSJN volvió a fallar a favor de la autonomía municipal en el año 1989 en el famoso caso titulado "Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario", en el cual el Alto Tribunal consideró a los municipios como "entidades autónomas de segundo grado". Esta sentencia reviste una enorme trascendencia, pues por su intermedio se devolvió formalmente a los municipios la autonomía perdida 78 años atrás. De acuerdo a lo expresado en el considerando número ocho del fallo, la Corte sustentó la autonomía municipal fundando su opinión en la descripción de diversos caracteres municipales "que mal se avienen con el concepto de autarquía", tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del Código Civil de la Nación) (Vélez y Greco, 2006) fren-

te al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial y no solo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra del mismo tipo dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

La incorporación del artículo 123 en la CN reformada de 1994 ratificó la postura tomada por la CSJN en el fallo de 1989, cortando así la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial que desde los albores de la patria oscilaba entre considerar a los municipios como entidades autárquicas o autónomas dentro del territorio provincial. Por medio de este artículo se estableció la obligación de las provincias de asegurar el carácter autónomo de los municipios y de reglar su alcance y contenido en cuatro categorías u órdenes diferentes —institucional, político, administrativo y económico-financiero—, lo que en la práctica ha generado una multiplicidad de regímenes municipales en las provincias, con profundos matices entre sí en cuanto a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios.

En lo que respecta a los cuatro órdenes que comprende la autonomía municipal, el orden *institucional* supone para los municipios la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica mediante una Convención Constituyente convocada a tales efectos. En este sentido, las provincias se encuentran facultadas para categorizar a sus municipios determinando cuáles de ellos detentarán este atributo y cuáles no, según sus particularidades demográficas, políticas y socioeconómicas. Las cartas provinciales que reconozcan este atributo a uno o más municipios pueden regular el alcance y contenido de las cartas orgánicas imponiendo requisitos básicos para su sanción o contenido, y sometiendo estos documentos a revisiones profundas por parte del Poder Legislativo provincial e incluso a su aprobación o rechazo.[4]

En segundo lugar se encuentra el orden *político*, por el cual se asegura a los municipios la potestad de elegir a sus propias autoridades de manera democrática y de regirse por ellas, de escoger entre distintas formas de gobierno y sistemas electorales, de determinar el grado de participación ciudadana en la gestión local y de decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios locales, siempre y cuando estos aspectos no estén regulados en las respectivas constituciones provinciales.

El orden *administrativo*, por su parte, supone para los municipios la facultad de organizarse, administrar su gestión y ejercer el poder de policía local sin interferencias de ninguna autoridad provincial o nacional. De esta manera, pueden determinar libre y autónomamente qué servicios municipales deben prestarse y qué obra pública debe construirse, en qué tiempos, con qué recursos y mediante qué tipo de procedimientos.

Finalmente, el orden *económico y financiero* implica para los municipios la posibilidad de crear y recaudar tasas, impuestos, patentes, multas y contribuciones con el fin de cubrir los gastos de la gestión y de promover el desarrollo socioeconómico de la comunidad local, por supuesto que con algunas limitaciones. En tal sentido, por más que se reconozca a los municipios el más alto grado de autonomía en este orden, el ordenamiento jurídico vigente impone algunas limitaciones a sus potestades tributarias, entre las que destacamos la imposibilidad de establecer tributos sobre materias imponibles taxativamente vedadas por el ordenamiento jurídico nacional[5] o provincial[6] y la imposibilidad de establecer impuestos análogos a los nacionales (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos) y provinciales (Convenio Multilateral, 1977, y Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, 1993). Corresponde a las provincias —al sancionar o reformar sus constituciones— reconocer a uno o más municipios radicados en su territorio todos los atributos de la autonomía (en cuyo caso gozarían de autonomía plena) o bien solamente la autonomía política, administrativa y económico-financiera, con excepción de la autonormatividad constituyente (autonomía semiplena o relativa).

De esta forma, el grado de autonomía alcanzado por los municipios varía en cada provincia según sus particularidades demográficas, socioeconómicas y políticas. En este sentido, el deber impuesto a las provincias de consagrar la autonomía municipal en sus constituciones no implica que todos los gobiernos locales deban gozar de este estatus jurídico. Siguiendo a María Gabriela Ábalos (2006),

> en una misma provincia podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad. No obstante ello, lo que no podrá la provincia es desconocer la autonomía institucional a todos sus municipios, pues estaría incumpliendo el mandato constitucional ya que existiría un orden en el cual no se aseguraría un mínimo de autonomía (p. 80).

Como veremos a continuación, el caso de la provincia de Mendoza se presenta como un claro ejemplo de incumplimiento del mandato impuesto por la Constitución Nacional en materia de reconocimiento de la autonomía municipal. Esta situación ha limitado sensiblemente el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios de la provincia, en especial al momento de trabajar de manera asociada.

El artículo 123 de la Constitución Nacional en las cartas provinciales

Transcurridas más de dos décadas desde la reforma constitucional de 1994 se observa que el mandato impuesto a las provincias de asegurar la autonomía municipal ha sido cumplido por un total de veinte, de las cuales cuatro condicionan el ejercicio del poder constituyente municipal a lo dispuesto por sus respectivas legislaturas.[7] En cuanto a las provincias que aún no consagran la autonomía municipal en sus constituciones, son tres: Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales no reconocen la autonomía municipal plena a ninguno de sus municipios, desconociendo de esta forma el poder constituyente municipal.[8] Claramente, la ausencia de una cláusula que imponga un límite temporal a las provincias para adecuar sus constituciones a lo dispuesto en la Carta Magna permitió a algunas de ellas extender la condición autonómica semiplena de sus municipios, con consecuencias lamentables para los mismos.

En la Tabla N° 1 se detalla el momento histórico en que las provincias argentinas reconocieron la autonomía municipal en función de la jurisprudencia de la CSJN, del proceso político-institucional que se inauguró en Argentina a partir del retorno de la democracia en el año 1983 y de la última reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994. Como puede apreciarse, con la notable excepción del antecedente autonomista santafecino de la Constitución provincial de 1921 (solo vigente durante el período 1932-1935), fue recién a partir de la década del 50 cuando comenzó a producirse una significativa evolución en el constitucionalismo provincial, evolución orientada a considerar a los municipios como entidades autónomas dentro del territorio provincial.[9] Luego del retorno de la democracia en 1983 se puso en marcha un nuevo proceso de reformas constitucionales a favor del reconocimiento de la autonomía municipal plena, proceso que toma fuerza y se consolida con posterioridad a la reforma de 1994, la que terminó de sepultar todo intento de volver a considerar a los municipios como entidades de naturaleza autárquica.

Con respecto a las tres constituciones provinciales que aún no reconocen la autonomía municipal de carácter pleno a ninguno de sus municipios, en la Tabla N° 1 se deja constancia de la fecha de su última reforma. Para el caso de Mendoza, la última reforma constitucional data del año 1916, lo que convierte a la suya en la carta provincial más antigua del país. Un hecho sumamente curioso, puesto que en su momento esta misma Constitución fue considerada de avanzada en el mundo por reglamentar el trabajo de mujeres y menores e incluir el tratamiento de diversos derechos sociales con anterioridad a la sanción de las constituciones de Querétaro (México-1917) y Weimar (Alemania-1919), pilares del constitucionalismo social, que dieron origen al Estado de bienestar a partir del reconocimiento de derechos a los trabajadores.

Tabla N° 1. Reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales

Período histórico	Provincia	Año de la reforma y artículo por el que se reconoció la autonomía	Fecha de la última reforma	Numeración actual del art.
1911 -1983 Provincias que reformaron su Constitución después del fallo "*Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata*" y antes del inicio del actual período democrático.	Mendoza	x	11/2/1916	x
	Santa Fe	1921 (art. 149)	14/4/1962	x
	Neuquén	1957 (art. 184)	17/2/2006	271
	Río Negro	1957 (arts. 168 y 176)	3/6/1988	225
	Formosa	1957 (art. 177)	7/7/2003	180
	Misiones	1958 (arts. 161 y 170)	22/12/1988	161 y 170
1983-1989 Provincias que reformaron su Constitución por última vez después del inicio del nuevo período democrático y antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	San Juan	1986 (art. 247)	x	247
	La Rioja	1986 (art. 154)	20/5/2008	168
	Jujuy	1986 (art. 178)	x	178
	Salta	1986 (art. 170)	7/4/1998	170 y 174
	S. del Estero	1986 (art. 220)	26/11/2005	204
	San Luis	1987 (art. 248)	x	248
	Córdoba	1987 (art. 180)	14/9/2001	180
	Catamarca	1988 (arts. 244 y 245)	x	244 y 245
	T. del Fuego	1991 (art. 169)	x	169
	Corrientes	1993 (arts. 158)	8/6/2007	216
1994 en adelante Provincias que reformaron su Constitución después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	Bs. Aires	x	13/9/1994	x
	Santa Cruz	1994 (art. 141)	27/11/1998	141
	La Pampa	1994 (art. 115)	x	115
	Chubut	1994 (art. 224)	x	224
	Chaco	1994 (art. 182)	x	182
	Tucumán	2006 (art. 132)	x	132
	Entre Ríos	2008 (art. 231)	x	231

Fuente: elaboración propia.

Con posterioridad a esta reforma, la Constitución de Mendoza sufrió otras fallidas en el año 1943,[10] 1949[11] y 1965,[12] y diez enmiendas de un solo artículo en 1939, 1943, 1959, 1964/1965, 1985, 1989, 1990, 1997, 2005 y 2009, efectuadas sin que se convocara a una Convención Constituyente. Estas enmiendas fueron posibles porque los artículos 223 y 224 de la Constitución provincial admiten la reforma de un artículo por año, siempre y cuando la Legislatura declare la necesidad de reforma de este artículo y el pueblo la vote afirmativamente en las posteriores elecciones provinciales a diputados.

Además de estas enmiendas, se sancionaron dos leyes que declararon la necesidad de reforma total o parcial de la Constitución de Mendoza (Ley N° 5197/87 y Ley N° 6896/01). Desafortunadamente, ambos intentos no prosperaron porque la Suprema Corte de Justicia de la provincia determinó que no se alcanzó la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente (mitad más uno de los "electores o empadronados" y no de los "votantes" a favor de la reforma). En consecuencia, y a pesar de las modificaciones efectuadas por el mecanismo de la enmienda, en términos generales Mendoza mantiene vigente el texto constitucional de 1916. Esto se explica, por un lado, si se tiene en cuenta la complejidad del procedimiento de reforma (que establece una mayoría especial muy exigente para viabilizar una reforma), y por el otro, debido a la cultura política provincial, respetuosa del principio republicano de la alternancia y por ende renuente a modificar el principio de no reelección del gobernador con el fin de evitar la entronización de caudillos o estructuras clientelares de dominación social.

En materia de régimen municipal, sin embargo, el texto constitucional vigente plantea serias restricciones al funcionamiento de los municipios, tanto de manera individual como asociada. Desde una perspectiva restringida, el mecanismo de la enmienda permitiría solucionar el incumplimiento del mandato impuesto por el artículo 123 de la CN, en cuyo caso bastaría con modificar un artículo a los efectos de incluir los lineamientos generales de la autonomía municipal, dejando luego a la Ley Orgánica de Municipalidades y/o cartas orgánicas que se sancionen, según el caso, la reglamentación acorde con cada realidad local.

De no avanzarse en este sentido, algunos juristas señalan que se corre el riesgo de poner en peligro la autonomía de la provincia, ya que podría acarrearle a su Constitución una posible declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por infringir el mandato impuesto por el artículo 123 de la CN, así como también, la intervención federal (Ábalos, 2006: 83). Desde la lógica política consideramos altamente improbable que el gobierno nacional intervenga una provincia con el fin de asegurar el régimen municipal autonómico pleno, en virtud de que las tres posibles causales que motivarían esta intervención federal (contenidas en el artículo 6 de la CN, a saber: garantir la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores y por requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia) no guardan relación alguna con el régimen municipal.

Esto no menoscaba, sin embargo, la imperiosa necesidad de modernizar el régimen municipal de Mendoza y del resto de las provincias que aún no reconocen la autonomía municipal, a los efectos de modificar aquellas cláusulas (constitucionales e infraconstitucionales) que generan restricciones al funcionamiento individual y asociado de los municipios, obligando a los mismos a solicitar autorización a la Legislatura o a comportarse con base en lo dispuesto en las resoluciones emanadas de organismos administrativos provinciales.

La articulación en la gestión local

En línea con lo planteado por Claudio Tecco (1999/2001), existen dos modalidades diferentes de gestión asociada municipal, las cuales —a riesgo de simplificar— resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados por los municipios argentinos de manera voluntaria y ascendente (nunca impuesta desde niveles superiores de gobierno)[13] para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*.

El primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena —institucional, política, administrativa y económico-financiera— al cual se articulan, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y su legitimidad política, y se asocian solo para prestar (por sí o por terceros) determinados servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos específicos. Una modalidad ciertamente más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales en cuanto a la prohibición de crear nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias.

Sumado a lo anterior, el modelo intermunicipal presenta la ventaja de posibilitar su puesta en práctica de manera gradual. A modo de ejemplo, un organismo intermunicipal puede constituirse a los fines de prestar ciertos y determinados servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas tanto para el ingreso de nuevos municipios como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda de la organización. Esta mayor flexibilidad de la alternativa intermunicipal es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian con más rapidez que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan rápidas modificaciones, en las que inciden los cambios económicos y tecnológicos a escala global. Sin embargo, los territorios institucionales no se adaptan tan fácil-

mente a dichos cambios. En países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista arraigada, no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior. El régimen federal argentino en general, abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal (Tecco, 1999/2001).

De manera paulatina, esta nueva institucionalidad ha ido emergiendo y consolidándose a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente suele derivar la creación de nuevas entidades a cargo de la administración de los proyectos comunes. Según Daniel Cravacuore (2006), dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales, caracterizados de la siguiente manera:

> a- Consorcios públicos: Generalmente constituidos por gobiernos locales de escaso tamaño o población para la prestación de uno (monofuncional) o varios (plurifuncional) servicios públicos, para la construcción de obras públicas y/o realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra de suministros y bienes en conjunto.
>
> b- Microrregiones: A diferencia de los consorcios, los entes microrregionales suponen un nivel de coordinación más grande por parte de los gobiernos locales asociados, quienes no se vinculan solamente para prestar un determinado servicio público sino para construir instancias de desarrollo colectivo mucho más vastas, que comprendan todos los órdenes de la administración local (pp. 6-7).

De acuerdo a los datos suministrados por Cravacuore (2016), existen en Argentina un total de 255 organismos intermunicipales, entre los cuales se incluye no solo a las microrregiones y consorcios públicos sino también a las redes de ciudades nacionales, provinciales e internacionales. Diferentes razones motivaron su surgimiento; entre ellas se destacan la necesidad de motorizar procesos de desarrollo local y la resolución de problemáticas compartidas por gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En este sentido, la gran mayoría de las microrregiones y consorcios fueron conformados por gobiernos locales limítrofes, lo que nos habla de la importancia que todavía conserva la dimensión territorial y las relaciones de vecindad en el ámbito local.

En términos generales, las articulaciones intermunicipales han alcanzado diferentes niveles de complejidad y desarrollo, lo que ha dependido fundamentalmente de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados. En cuanto a los promotores de los procesos asociativos, se destaca el rol de los intendentes municipales como principales impulsores y sostenes de estas iniciativas. En este sentido, y a pesar de que muchas de las problemáticas abordadas por las microrregiones y consorcios involucran jurisdiccionalmente a otros niveles de gobierno, fueron creados casi en su totalidad por iniciativa de las autoridades locales, lo que confirma la falta de interés de los gobiernos provinciales por la promoción de estos procesos, como también (aunque en menor medida) del gobierno nacional, el cual durante las últimas décadas ha promovido este tipo de arreglos institucionales de manera intermitente a través de diversos planes y programas.

En cuanto a la modalidad de gestión microrregional, existen dos grandes modelos: el de gerencia autónoma, por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente para que se dediquen de manera exclusiva a su gestión, y el de coordinación delegada del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados (Cravacuore, 2006). Para el caso argentino, la dirección y coordinación general de las actividades realizadas recae de forma directa en la figura de los intendentes y/o de alguno de sus colaboradores más cercanos, lo que revela el alto grado de personalismo que afecta a la gestión intermunicipal en las provincias. Esta situación ha generado numerosos conflictos entre los municipios asociados como consecuencia de la “excesiva atención” que suelen prestar los intendentes a cargo de las microrregiones a las

necesidades de sus propios municipios y en desmedro de los intereses del conjunto.

A los efectos de corregir esta situación sería importante que los organismos intermunicipales contaran con una organización administrativa sólida y compleja, con órganos directivos, deliberativos, técnicos y de control con competencias y funciones diferenciadas, representativos de todos los gobiernos locales que participan en el mismo. No obstante, en la mayoría de las microrregiones y consorcios, su estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que ha atentado contra la continuidad del trabajo asociativo. En este sentido, por lo general no cuentan con una estructura administrativa formalizada con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas.

El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas.

Para el caso específico de Mendoza, se ha identificado la creación de seis microrregiones[14] y cuatro consorcios públicos,[15] fundados en su totalidad a partir del año 2000, esto es, con posterioridad a los procesos de reforma del Estado y descentralización de funciones y competencias desde niveles superiores de gobierno, los cuales fueron realizados sin la asignación de partidas presupuestarias suficientes para afrontar las nuevas responsabilidades. Lamentablemente, en la actualidad ninguno de estos organismos se encuentra funcionando de manera activa e ininterrumpida, como resultado de la falta de políticas públicas de apoyo y fomento —tanto nacionales como provinciales— orientadas a promover este tipo de mecanismos colaborativos para atender problemáticas locales y a los cambios en la agenda local evidenciados durante los frecuentes períodos de crisis económica, que llevaron a las autoridades locales a priorizar la atención directa de las necesidades sociales y a relegar a un segundo plano la realización de actividades colaborativas más complejas.[16]

Sumado a lo anterior, la inestabilidad que caracteriza a los arreglos intermunicipales en la provincia se deriva de la normativa excesivamente restrictiva que posee Mendoza en materia de autonomía y cooperación intermunicipal. En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico provincial no contiene cláusulas que prohíban en forma expresa la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos municipales de ningún tipo, esto no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado —y en gran medida desalentado— por la normativa vigente. De hecho, tras analizar la legislación mendocina se ha podido constatar que, bajo la forma de vacíos legales y autorizaciones, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materias de su competencia.

A modo de ejemplo, el art. 75 inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1079 otorga a los concejos deliberantes la facultad de proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones. Establece que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento, se requerirá sanción de cada una de las municipalidades afectadas, "*debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura*".

Una cláusula igualmente restrictiva para la cooperación intermunicipal se fija en el artículo 168 de la referida norma, según el cual los concejos deliberantes podrán ordenar la municipalización de cualquier servicio público mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones, "sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del artículo 73º inciso 6 de esta ley".[17] En materia de servicios muni-

cipalizados, "las comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento". Como puede apreciarse, si bien la norma habilita a los municipios a suscribir convenios entre sí para la prestación conjunta de uno o más servicios públicos, se establece como requisito previo que las municipalidades cuenten con la autorización de la Legislatura, lo que conlleva una grave restricción a los procesos cooperativos intermunicipales.

Otra restricción normativa que dificulta la emergencia o consolidación de procesos asociativos intermunicipales se encuentra en la ley N° 6243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, *Concejos de Cooperación Intermunicipal*, una denominación ciertamente confusa que no tiene un correlato en ninguna provincia o en el extranjero. Según el artículo 3 de la referida norma, los convenios que originen estos concejos deberán contener al menos

> la acción o tarea a desarrollar en conjunto por los municipios firmantes; los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento del fin a emprender y las condiciones de su administración; la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a otra institución pública creada o a crearse, que permita en caso de afectarse poderes concurrentes con la provincia, la participación del Poder Ejecutivo en la fiscalización y evaluación técnica que deben adoptarse en beneficio de la seguridad de la población.

Con respecto al funcionamiento de los Concejos de Cooperación Intermunicipal, la ley establece que los mismos deben reunirse como mínimo una vez por mes; pueden constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar al personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que tomen. Las decisiones de estos organismos, por su parte, deben ser adoptadas por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios que las ratifiquen por ordenanza dictada por su Concejo Deliberante (HCD). Como puede apreciarse, la norma en cuestión impone numerosos requisitos y reglamentaciones a aquellos municipios que deseen conformar Concejos de Cooperación Intermunicipal, hecho que ha atentado contra su libre asociación para la ejecución de acciones de interés común de su competencia. Seguramente por esta razón, transcurridas más de dos décadas desde la sanción de la norma de referencia, no se creó ningún organismo de este tipo en la provincia.

Por último, debemos hacer referencia a las restricciones contenidas en la ley Nº 6957/02 (y a su modificatoria Nº 7804/07), que autoriza a los municipios a crear consorcios entre sí, con la Nación, la provincia u otras provincias, para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional. Según se establece en su artículo 4, "*los consorcios serán autorizados a funcionar, previa aprobación de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas, quien otorgará, cuando así corresponda, la personería jurídica propia a los consorcios*".

En este caso las restricciones a la articulación intermunicipal provienen de una sección administrativa provincial de segundo orden del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, la cual se encuentra habilitada para autorizar el funcionamiento de los consorcios públicos intermunicipales, y puede denegarles su carácter de personas jurídicas por incumplir alguno de los requisitos legales fijados por esta misma repartición pública. Distinta suerte corren las microrregiones, a las cuales el gobierno provincial en ningún caso les otorga personería jurídica, estatus legal que les permitiría ser consideradas sujetos de derecho y crédito de carácter nacional e internacional, contraer préstamos, contratar personal propio (independiente de las plantas de personal municipales) y recibir concesiones por parte del gobierno provincial.

Un criterio diferente se sigue en otras provincias, como por ejemplo en Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece

para asignarle a un ente este carácter, a saber: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales).[18] En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190 de la Constitución provincial, cláusula que habilita a los municipios a constituir organismos intermunicipales y que, a nuestro entender, debería hacerse extensiva al resto de las constituciones provinciales que aún no garantizan el poder constituyente municipal.

A modo de valoración y síntesis de la regulación legal analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones. En primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la CN se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, solo unas pocas incluyen cláusulas que regulen la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto guarda silencio al respecto o se limita a "habilitar" a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de servicios públicos y/o para la realización de obras o actividades de interés común de su competencia.

Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en la provincia de Mendoza, resulta ciertamente restrictiva, pues restringe en la práctica el libre desenvolvimiento de las capacidades locales para ejecutar políticas públicas de manera asociada. En este sentido, bajo la forma de autorizaciones aún subsisten importantes controles legales sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materias de su competencia. Esto se evidencia en la regulación vigente sobre la naturaleza jurídica de los organismos intermunicipales, a través de la cual subsisten serios impedimentos para que estas entidades sean consideradas personas jurídicas de derecho público.

Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler (2003) sustenta esta conclusión. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados (Altschuler, 2003: 15).

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas, hecho que no solo atenta contra la autonomía administrativa, política e institucional de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos correcto —y mucho menos oportuno o conveniente— que el gobierno nacional o las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos conjuntos, la periodicidad de las reuniones y/o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en función de sus características particulares y de la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

Definición de criterios para el fortalecimiento de las capacidades asociativas locales

Como se ha dejado en evidencia, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza ha atentado contra el dinamismo que requiere la gestión intermunicipal, al imponer restricciones legales a la cooperación económico-financiera entre los municipios, al acceso a fuentes de financiamiento externas, a la contratación de personal técnico, adquisición de equipos y maquinarias en forma conjunta, prestación de servicios y ejecución de obras públicas de manera asociada. En este sentido, entre otras tantas restricciones vigentes, los municipios no tienen permitido sancionar sus propias cartas orgánicas, por lo que su funcionamiento se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079 y en una serie de leyes y decretos reglamentarios emanados de la Legislatura y del Poder Ejecutivo provincial.

Según Daniel Cravacuore (2006: 9), las provincias suelen antipatizar con el asociativismo intermunicipal, dado que este fomenta los lazos entre los políticos locales, lo cual los emancipa e incrementa su poder de negociación. Para el caso de Mendoza, no se han detectado resistencias activas a la creación de organismos intermunicipales, sino que las resistencias se expresan más bien de forma pasiva, no reconociendo a las microrregiones y consorcios públicos como interlocutores válidos y mostrándose poco colaborativos con sus proyectos.

A modo de síntesis del escenario descripto, desde el punto de vista del régimen legal el proceso asociativo intermunicipal analizado ha quedado librado a la iniciativa de los intendentes, quienes conforman y sostienen a estas entidades bajo su exclusiva responsabilidad política, y basados en sus limitadas capacidades económicas y financieras. Claramente, este escenario ha condicionado la efectividad de los programas y proyectos llevados a cabo por los mismos, los que además se vieron afectados por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de debilidad institucional que afecta a los gobiernos locales de la provincia y de gran parte del país.

Si al presente los gobiernos locales manifiestan deseos de seguir asociándose entre sí se debe exclusivamente a la vocación cooperativa que ellos mismos manifiestan y no al mandato o autorización expresa de ninguna normativa o cláusula constitucional. En este sentido, el régimen municipal mendocino se encuentra en mora legislativa y constituyente, y está pendiente su reforma total o parcial desde el año 1994.

En términos generales, se propone reconocer la autonomía municipal en la Constitución provincial manteniendo la estructura departamental (un municipio por cada departamento) y distinguiendo entre dos categorías organizativas municipales, a denominarse municipios y comunas, tomando al número de habitantes como criterio distintivo entre unos y otras. De acuerdo a esta propuesta, la Constitución provincial deberá reconocer a los 18 municipios de Mendoza su carácter autonómico pleno —en el ámbito institucional, político, administrativo y económico financiero, respetando de esta manera la idiosincrasia y la historia local—; mientras que a las comunas que se creen en el interior de cada departamento —en aras de alcanzar mayores niveles de descentralización administrativa, económica y política, favoreciendo de esta forma a comunidades locales populosas o alejadas de las cabeceras departamentales— solo se les negaría la autonomía institucional, y pasarían a regirse por la Ley Orgánica de Municipalidades que sancione la Legislatura.

En sintonía con lo planteado por Gabriela Ábalos (2006), no nos parece apropiado que la Constitución reformada fije la cantidad de habitantes a tener en cuenta para la diferenciación entre municipios y comunas. Si se desea darle perdurabilidad a la norma suprema provincial, debe dejarse tal aspecto en manos de la legislación infraconstitucional, lo que oportunamente permitirá receptar los cambios que surjan del crecimiento demográfico.

En cuanto al procedimiento para la reforma, consideramos inadecuado reconocer la autonomía a través de la enmienda o reforma de un solo artículo, conforme al procedimiento estipulado en el artículo 223 y concordante de la Constitución provincial. Quienes plantean esta alternativa pretenden modificar el artículo 197 reconociendo una autonomía plena a la totalidad de los municipios y una autonomía semiplena a las comunas que se creen en su

interior, lo cual dejaría un amplio margen de reglamentación a la Ley Orgánica de Municipalidades y a las cartas orgánicas que se sancionen. Si bien esta alternativa resulta mucho más factible en términos políticos que la realización de una reforma total o parcial, la enmienda de un solo artículo obligaría a los constituyentes a acotar demasiado el espectro de la reforma, relegando a un número importante de cláusulas y disposiciones.

En este sentido, y de acuerdo al análisis efectuado, si se desean superar las restricciones institucionales señaladas debería propiciarse una reforma integral del régimen municipal que no se limite al simple reconocimiento de la autonomía en la Constitución provincial, sino que avance, además, sobre otros aspectos que completan la organización municipal y colaborarían con el proceso de fortalecimiento institucional de los mismos. Entre ellos destacamos la composición, elección y duración de los cargos electivos locales, la representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provincial, la incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y el reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

Sumado a lo anterior, consideramos fundamental que la reforma incorpore un artículo por medio del cual se reconozca expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común. Dicho artículo deberá garantizar el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, lo cual facilitará el funcionamiento de los mismos y les permitirá contratar personal, efectuar gastos de manera conjunta, así como acceder a fuentes de financiamiento provinciales y nacionales (subsidios, concesiones públicas, etc.). De avanzarse en este sentido, en pos del fortalecimiento de la gestión asociada y de la eliminación de las trabas legales que restringen el proceso asociativo municipal, se daría un paso muy importante hacia la efectivización de la autonomía municipal en la provincia, aun cuando formalmente todavía no se reconozca a la misma en su Constitución.

Cabe efectuar una última recomendación, en aras de que la reforma que eventualmente se promueva en el régimen municipal de Mendoza tenga el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo (que superen al menos el período de una gestión de gobierno), lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentran: la creación de una unidad administrativa provincial que brinde asesoramiento y asistencia técnica y jurídica a los organismos intermunicipales que lo requieran; la creación de un Banco de Experiencias Locales para la difusión de las “buenas prácticas intermunicipales”; la puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal en materia de gestión pública asociada y el otorgamiento de subsidios o créditos blandos para financiar iniciativas productivas, construcción de infraestructura, adquisición de materiales y contratación del recurso humano necesario para garantizar el sostenimiento y continuidad de las iniciativas.

A 103 años de la última reforma constitucional, los municipios mendocinos reclaman que se los reconozca como entidades autónomas dentro del territorio provincial. Numerosas comunidades locales, por su parte, demandan mayores cuotas de autonomía en el orden político, económico y administrativo, a los efectos de poder elegir libremente a sus autoridades, administrar sus servicios y disponer de sus recursos de la forma que mejor les parezca. El cambio en materia de régimen municipal en Mendoza es impostergable. Desde nuestra perspectiva, favorecer la cooperación intermunicipal permitiría viabilizar el proceso de reconocimiento de la autonomía municipal, al fortalecer las capacidades de los gobiernos locales a través del establecimiento de acuerdos que movilicen el potencial de todos los actores locales y extralocales en pos del desarrollo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Notas

[1] En el marco de esta tesis se utiliza la expresión *gobiernos locales* como comprensiva de los municipios argentinos y de todas aquellas otras formas de gobierno de rango institucional inferior al municipal (comunas, por ejemplo). La expresión, por tanto, no incluye a los gobiernos provinciales.

[2] Constitución Nacional de 1853, artículo Nº 5: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

[3] La frase "régimen municipal" no figuraba en el proyecto original de la Constitución Nacional diseñado por Juan Bautista Alberdi. Fue incorporada por el convencional cordobés Juan del Campillo (quien luego tendría a su cargo la transcripción de puño y letra del primer original de la Constitución) y fue aprobada sin discusiones por la Asamblea. La polémica sobre el significado de la frase vendría después y se extendería hasta fines del siglo pasado.

[4] En caso de que las cartas orgánicas que sancionen los municipios no estén supeditadas a control legal o político alguno, los mismos gozarán de autonomía institucional o constituyente de carácter *pleno e irrestricto*. En cambio, si las cartas orgánicas deben ser sometidas a la Legislatura para su aprobación o rechazo los municipios que las sancionaron gozarán de autonomía plena aunque limitada. Finalmente, en caso de que la carta provincial no reconozca uno o más órdenes de autonomía a los municipios, se hablará entonces de autonomía semiplena e incluso de autarquía.

[5] A modo de ejemplo, el artículo 75 inciso 1 de la Carta Magna otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer derechos de importación y exportación.

[6] Entre las materias imponibles provinciales expresamente vedadas a los municipios encontramos el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario.

[7] Se trata de las provincias de Neuquén (1957/94), Salta (1986/98), Chubut (1994) y Tucumán (2006).

[8] Santa Fe reformó por última vez su Constitución en abril de 1962. El caso de esta provincia resulta paradojal si se tiene en cuenta, por un lado, que fue en ella donde se suscitó el conflicto que luego llevaría al *leading case* Rivademar c/la Municipalidad de Rosario, y por el otro, que promediando el año 1921 la provincia de Santa Fe dictó una Constitución sumamente progresista que garantizó por primera vez en el país el carácter autónomo a sus municipios. En cuanto a Buenos Aires, su Constitución no se mantuvo invariable luego de la reforma constitucional de 1994 sino que fue modificada apenas un mes después de concluida la misma con el objetivo de permitir la reelección al gobernador Eduardo Alberto Duhalde. La Convención Constituyente, sin embargo, desconoció la obligación impuesta por el artículo 123 de la CN en materia de autonomía municipal, dejando que sus municipios continúen rigiéndose sobre la base de las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución Provincial de 1934. En lo que respecta al caso de Mendoza, se hará referencia al mismo en detalle a continuación.

[9] Tal cual se reseña en los fundamentos del fallo "*Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*" (1989), las constituciones provinciales que reconocieron la autonomía provincial durante esta década fueron las de las provincias de Chubut (arts. 207, 208 y 210); Río Negro (arts. 168, 176); Formosa (arts. 140, 143); y Neuquén (arts. 182, 184, 186); todas de 1957, de la constitución de Misiones (arts. 161, 170), de 1958; y la de Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 1) de 1932.

[10] Declarada la necesidad de reforma de la Constitución Provincial mediante la ley N° 1486, se convocó un referéndum popular para el día 3/1/1943, el cual fue aprobado por el 75 % de los votantes, un número elevado que sin embargo solo representó al 38 % de los inscriptos en el padrón electoral. El golpe de Estado del 4/6/1943 impidió a los convencionales constituyentes cumplir con sus funciones (Diario *Los Andes*, 2004).

[11] La Constitución de 1949 solo tuvo vigencia hasta 1955, cuando el gobernador de facto Busquets la derogó por el decreto-ley N° 2158/56 que declaró vigente a la Constitución provincial de 1916 y modificatorias.

[12] La reforma constitucional de 1965 fue objeto de innumerables críticas por no respetar el principio del *poder constituyente constituido*, al abordar una temática para la cual no había sido convocada. En este sentido, una vez reunida la Convención Constituyente, la misma se declaró "soberana", modificando el sistema de elección del gobernador y vicegobernador (art. 120), punto que no había sido incluido en la ley Nº 2732. Dicha modificación tuvo plena aplicación en las elecciones provinciales de 1966. Luego de esto, y tras las enmiendas de 1985 y 1989, las reformas introducidas quedaron tácitamente derogadas.

[13] Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, de aumentar su eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos "de arriba hacia abajo" (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, impulsadas por los propios actores involucrados.

[14] La Microrregión Luján de Cuyo-Maipú, Microrregión Centro, Microrregión Intermunicipal Cuyana Andina. Microrregión Ganadera del Noreste de Mendoza (REGANE), Microrregión de la Cuenca Media del Río Colorado (CUEMECO) y Microrregión del Sur Mendocino (MENDOSUR).

[15] El Consorcio de Cooperación del Corredor Ferroviario Paso Internacional El Pehuenche, el consorcio Zona Este de Mendoza (COINES); el Consorcio Zona Centro de Mendoza (COINCE) y el Consorcio Mixto Zona Industrial Rodríguez Peña.

[16] No se menciona el caso de Unicipio por tratarse de un ente interjurisdiccional creado en el año 2016 por el Gobierno de Mendoza para promover el abordaje conjunto de las principales temáticas socioambientales del Área Metropolitana con una visión integral del proceso de desarrollo. Actualmente, este ente se encuentra en funcionamiento y agrupa a las municipalidades de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo y Maipú. Sobre Unicipio, véase el capítulo de Gustavo Boullaude en este mismo libro.

[17] Los casos a los que se refiere dicha cláusula corresponden a la solicitud de empréstitos y uso del crédito.

[18] Fiscalía de Estado de la provincia de Córdoba. Dictamen Nº 912/83.

Referencias bibliográficas

Ábalos, M. G. (2006). *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. Mendoza: EDIUNC.

Altschuler, B. (2003). *El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*. Trabajo presentado en el V Seminario REDMUNI, 9 y 10 de octubre de 2003. Mendoza, Argentina. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/altschuler_barbara.pdf

Completa, E. (2014). Microrregiones intermunicipales. Nuevas tácticas cooperativas en la arena local. *III Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas 2012. Categoría Maestría*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INAP.

Completa, E. (2015). *Restricciones y déficits de capacidad institucional para la cooperación y el asociativismo intermunicipal en la Región Nuevo Cuyo*. Tesis Doctoral en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. Santa Fe, Argentina.

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización,* 64, 3-16.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D.; Israel, R. (Comps.). *Procesos políticos comparados en municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: UNQ - UAC.

Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. En Cravacuore, D. y Chacon, A. *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago, Chile: Asociación Chilena de Municipalidadades – Universidad Tecnológica Metropolitana.

Diario *Los Andes* (11 de agosto de 2004). La reforma de la Constitución de Mendoza. Recuperado de: http://archivo.losandes.com.ar/notas/2004/8/11/un-120571.asp

Fernández, C. (2001). La autonomía en los municipios argentinos. En Fernández, C. (Coord.). *Cuadernos de Economía,* Nº 56. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina.* Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.

Tecco, C. (1999/2001). Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba. *Administración Pública y Sociedad* 14, IIFAP-UNC: Córdoba.

Universidad Nacional de Cuyo - Área de Políticas Públicas (2012). *Recomendaciones para una reforma institucional de la Provincia de Mendoza.* Mendoza, Argentina.

Universidad Nacional de Quilmes (2011). *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales.*

Vélez, D. y Greco, R. (2006). *Código Civil de la República Argentina.* Buenos Aires: Legis Argentina.

Otras fuentes

Congreso de la Nación (1994). *Constitución de la Nación Argentina.* Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994.

Constitución de la Provincia de Catamarca. 1988.

Constitución de la Provincia de Chaco. 1994.

Constitución de la Provincia de Chubut. 1994.

Constitución de la Provincia de Córdoba. 1987 y 2001.

Constitución de la Provincia de Corrientes. 1993 y 2007.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. 2008.

Constitución de la Provincia de Formosa. 1957 y 2003.

Constitución de la Provincia de Jujuy. 1986.

Constitución de la Provincia de La Pampa. 1994.

Constitución de la Provincia de La Rioja. 1986 y 2008.

Constitución de la Provincia de Mendoza. 1916.

Constitución de la Provincia de Misiones. 1958 y 1988.

Constitución de la Provincia de Neuquén. 1957 y 2006.

Constitución de la Provincia de Rio Negro. 1957 y 1988.

Constitución de la Provincia de Salta. 1986 y 1998.

Constitución de la Provincia de San Juan. 1986.

Constitución de la Provincia de San Luis. 1987.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. 1994 y 1998.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. 1921 y 1962.

Constitución de la Provincia de Santiago del Estero. 1986 y 2005.

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 1991.

Constitución de la Provincia de Tucumán. 2006.

Constitución de la República Argentina. Años 1853 y 1994.

Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen Nº 912, 1983.

Ley Nacional N° 8157. Convenio Multilateral. 22 de diciembre de 1977.

Ley Provincial de Mendoza, Orgánica de Municipalidades Nº 1079, 1934. H. Legislatura de Mendoza (ley general vigente con modificaciones).

Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, N° 5197, 1987. H. Legislatura de Mendoza.

Ley Provincia de Mendoza de Concejos de Cooperación Intermunicipal, Nº 6243, 1994. H. Legislatura de Mendoza (ley general vigente).

Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, N° 6896, 2001. H. Legislatura de Mendoza.

Ley Provincial de Mendoza sobre conformación de Consorcios Públicos en la Provincia de Mendoza, Nº 6957, 2001. H. Legislatura de Mendoza (ley general vigente).

Fallos

Fallo 9:279 (1870). Caso García, Doroteo c/ Provincia de Santa Fe, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fallo 114:282 (1911). Caso Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fallo 123:313 (1916). Caso P. Césari y Cía. c/ Empresa del Ferrocarril Central Argentino, s/cobro de pesos, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fallo 194:111 (1942). Caso Gilda Labella De Corso y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fallo 312:326 (1989). Caso Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Nahuel Oddone
Universidad del País Vasco, España

Leonardo Pizarro
Universidad Siglo 21, Argentina

Federico Trebucq
Universidad Siglo 21, Argentina

Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: diagnóstico y principales desafíos

Introducción

Mucho se ha escrito desde la reforma constitucional de 1994 sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales en Argentina; esta actividad suele ser conocida como paradiplomacia. Por lo general, existen dos perspectivas de análisis en la literatura especializada: una se centra en el estudio de las relaciones internacionales desde una perspectiva municipal, y otra hace lo propio desde una perspectiva provincial. Sin embargo, son todavía muy pocas las investigaciones que explican el diálogo municipal-provincial para la internacionalización de ambos niveles de gobierno. A excepción de algunas provincias, en la mayor parte de los casos municipales estudiados no se investiga el vínculo que estos gobiernos presentan con su provincia de referencia en el marco del proceso de internacionalización. Por momentos, estos estudios aparecen por completo descontextualizados de los niveles provinciales y nacionales y se fundamentan casi exclusivamente en el proceso de globalización.[1]

En este capítulo se investiga la acción internacional de los gobiernos locales de la provincia argentina de Córdoba, con especial foco en la coordinación de iniciativas entre la dimensión local y provincial. Este estudio presenta una breve descripción conceptual de la paradiplomacia, incluye también un análisis de las constituciones nacional de Argentina y provincial de Córdoba, así como de la estructura institucional provincial, para luego acercar los principales resultados obtenidos de la encuesta sobre paradiplomacia que realizara la Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos (CEIC) y la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales (SIRRI) de la provincia de Córdoba, en 2016 -2017, sobre un total de 181 municipios de los 259 que la provincia tiene encuestados.

El ejercicio realizado por la Fundación CEIC y la SIRRI se basó en una encuesta estructurada de 23 preguntas con opción de respuesta múltiple, con la intención de obtener mediciones cuantitativas sobre las respuestas brindadas por los funcionarios públicos acerca de las características objetivas y subjetivas consultadas en la investigación. La encuesta fue enviada a los 259 municipios de la provincia de Córdoba, a los que se les brindó un plazo para su respuesta. Del total de municipios consultados, solo 181 remitieron la información pertinente en tiempo y forma.

La paradiplomacia: un concepto en busca de su reconocimiento

En América Latina, los estados subnacionales son considerados “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44). El uso del vocablo sub-

nacional no es unánime, ya que en otros estudios —sobre todo de matriz europea— se prefiere la expresión "entidades subestatales" para respetar la distinción entre el Estado y la Nación. Sin embargo, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones latinoamericanas, aunque como se señala "tanto el actor subnacional como el actor subestatal derivan de un mismo concepto integral: el Estado-Nación por lo que su uso resulta equivalente e indistinto" (Zubelzú, 2008: 36).

Los gobiernos subnacionales han interpretado su proyección internacional desde dos perspectivas: 1) como una movilización política con raíces intermésticas producto de las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas conectados globalmente —a partir de las tecnologías de la información y la comunicación— con sus pares de otros países, con sociedades civiles más densificadas, que los han llevado a demandar políticas públicas con mayor innovación y eficacia o la transferencia de buenas prácticas internacionales; y 2) como una respuesta "desde el territorio" a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a encadenarse productivamente bajo nuevos esquemas y lógicas, basados en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de megamercados y la irrupción de cadenas globales de valor, al mismo tiempo que todavía persiguen la disminución de la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a las economías nacionales y la resolución de otras asimetrías.

No existe consenso sobre el uso del vocablo paradiplomacia para identificar la proyección internacional de los gobiernos subestatales, ya que en algunos países el prefijo "para" es indicativo de una actividad que puede ser considerada ilícita (por ejemplo, paramilitar, paraestatal, etcétera). Es por ello que se considera conveniente regresar a la interpretación originaria de paradiplomacia, pues Duchacek (1990) entendió el concepto a partir de las "entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales" (p. 15), poniendo énfasis en la palabra "para", pues entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era "paralela", es decir "subsidiaria o accesoria" (p. 25) respecto a los gobiernos centrales. Es decir, la paradiplomacia es la acción internacional de los gobiernos no centrales.

Diferentes acciones o estrategias que podrían enmarcarse bajo el concepto de paradiplomacia han sido llevadas a cabo con el objetivo de aumentar los propios márgenes de acción y autonomía. De esta manera, han generado una serie de modificaciones en las concepciones diplomáticas más tradicionales, legitimando el accionar subnacional, los intereses a favor de la integración surgidos desde abajo y las dinámicas multinivel y multiactor con apoyo del sector privado o el empresariado local.

En la actualidad se observa una significativa tendencia a priorizar los aspectos políticos más que los jurídicos formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. En materia de atributos se destacan: "a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan" (Russell, 2010: 84); todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad de tipo funcional en cuanto al accionar de los actores subnacionales en la escena internacional.[2] Bajo una lógica de tipo funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la "habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores" (García Segura, 1993: 18).

La paradiplomacia ha sido vista por algunos autores como una suerte de democratización de la política exterior nacional al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles en el interior de un Estado. Por ello algunos autores han usado otros sinónimos, como diplomacia descentralizada (Aguirre, 2001), diplomacia multinivel (Keating, 2001), diplomacia constitutiva (Kincard, 2002), diplomacia federativa (Schiavon, 2006) o diplomacia subestatal (Criekemans, 2008), entre otras opciones.[3]

La Constitución Nacional y la Constitución Provincial

La reforma constitucional de 1994 introdujo una serie de cambios fundamentales en la relación entre el Estado nacional, las provincias y los municipios. Estos cambios se refirieron al diálogo y articulación multinivel (conformación de redes de colaboración bajo diferentes formatos) como también a la internacionalización propia de las diferentes unidades compositivas del Estado. Por un lado, se introdujo en el texto fundamental la normativa necesaria para llevar a cabo un gradual y efectivo proceso de *regionalización endonacional o ad intra*.[4] A partir de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional (CN) se estableció la posibilidad de que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social, y celebren convenios internacionales y tratados particulares para el logro de determinados objetivos. Por otro lado, a partir del artículo 123 se reconoció y vigorizó la autonomía de los municipios, cuestión que impactó de manera directa en la factibilidad de su internacionalización. La Constitución Nacional de 1853 impuso a las Provincias asegurar el "régimen municipal", sin llegar a establecer la autonomía municipal[5] pero, a partir del año 1957, algunas provincias incorporaron dicho principio a sus textos constitucionales. El marco legal que da vida al régimen municipal argentino se encuentra en el artículo 5 que reconoce el derecho de cada una de las provincias a dictar sus propias constituciones bajo condición de que se asegure la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Este derecho fue ratificado en el artículo 123 de la CN, al reafirmar que cada provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Gelli, 2004). Se reconoce así la existencia del municipio como institución natural y necesaria, ampliándose la exigencia del originario artículo 5 de la Constitución Nacional sobre régimen municipal, el cual por imperio del artículo 123 pasa a ser autónomo. La Constitución Nacional ya no solo determina a las provincias la organización de un régimen municipal, sino que les exige que aseguren y garanticen la autonomía municipal.

En definitiva, la reforma constitucional, en palabras de Drnas de Clément (2010), ha fortalecido el rol de los municipios dando lugar a lo que puede considerarse una etapa de creciente municipalización que a la postre traería consigo crecientes ejercicios de cooperación intermunicipal.[6] Tal como menciona Cravacuore (2019),

> la intermunicipalidad, entendida como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes, con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas, bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía, resulta una de las modalidades propias de la transformación de la agenda municipal en Argentina desde el comienzo de la Transición Democrática (p. 112).

Si se observan las reformas constitucionales de las provincias, en pleno ejercicio de los poderes otorgados por los artículos 122 y 123 de la CN, podemos detectar que varias son las constituciones provinciales que de manera anticipada a la reforma de la CN del año 1994 y también *a posteriori* de ella, forjaron disposiciones que reafirman su facultad de vincularse internacionalmente en búsqueda de la satisfacción de sus intereses. Al solo efecto ejemplificativo podemos mencionar:

> -La Constitución de la provincia de La Rioja de 1986, que admite la concertación de convenios internacionales para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al gobierno federal (art. 16).
>
> -La Constitución de la provincia de Córdoba de 1987 (art. 16).
>
> -La Constitución de la provincia de Formosa de 1991 (art. 6, inc. 8).
>
> -La Constitución de la provincia de Tierra del Fuego de 1991 (art. 5, inc. 5).
>
> -La Constitución de la provincia de Chubut de 1994 (art. 14, inc. 5).
>
> -La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 (art. 80, inc. f).

La provincia de Córdoba, marcando un antecedente

a la última reforma constitucional acaecida en 1994 y basándose en la inteligencia de los anteriores artículos 107 y 108 de la CN, introdujo en su Constitución provincial de 1987 diferentes mecanismos, declaraciones y derechos por los que hace efectiva y cristaliza la potestad federal de vincularse internacionalmente y ser partícipe del escenario global para la consecución de diferentes fines, siempre a la luz del respeto por (y la armonía con) las reglas establecidas en la CN. Así, en el preámbulo de la Constitución provincial se manifiesta como una de las finalidades perseguidas por los representantes del pueblo de la provincia de Córdoba reunidos en Convención Constituyente: "afianzar los derechos de la Provincia en el concierto federal argentino". Además de ello, en la Parte Primera, Título Primero, Sección Primera, bajo el nombre de "Declaraciones de Fe Política" se encuentra la denominada "Cláusula Federal" en el artículo 16, el cual establece que "Corresponde al Gobierno Provincial: 1) Ejercer los derechos y competencias no delegados al Gobierno Federal; (...); 6) Realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal". Se concreta así el antecedente previo más importante a la reforma del año 1994, que en sentido de declaración deja en forma clara y expresa el derecho que le compete al gobierno provincial a realizar convenios en el orden internacional, con miras a la satisfacción de los intereses y necesidades que la agenda política marque, con el fin de propender y garantizar el bien común de todos los habitantes del territorio provincial.

Por otro lado, en el Capítulo Segundo, Artículo N° 104 se establecen las atribuciones de la Legislatura: "Corresponde a la Legislatura Provincial: 2) Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el Artículo N° 144 Inciso N°4". En la Sección Segunda, Capítulo Tercero, se hallan las atribuciones del Poder Ejecutivo. Así, el artículo N° 144, Inciso N° 4 estipula que

> El Gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes (...) Celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso. También celebra convenios, con idénticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal.

Es esta la base principal con la que cuenta el Poder Ejecutivo provincial para poder llevar adelante de manera autónoma la internacionalización de la provincia de Córdoba cumpliendo con los requisitos que la misma Constitución marca para volver dinámica esta potestad, como obtener la aprobación de la Legislatura provincial para el convenio o acuerdo que al efecto se trate y dar cuenta oportuna al Congreso de la Nación en el caso en que correspondiera este último requisito.

Dentro de la estructura orgánica del Gobierno provincial, la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales (Ley Provincial N° 10.029/2011 y Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 2565/2011), es la encargada de asistir al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas estratégicas que promuevan la integración y el desarrollo regional, como también las relaciones internacionales.

La Secretaría, que actualmente depende del Ministerio de Gobierno provincial,[7] tiene los siguientes objetivos específicos:

> -Promover y gestionar la integración de la provincia de Córdoba con unidades subnacionales del plano local e internacional para el desarrollo regional.
>
> -Potenciar y facilitar la internacionalización de la provincia de Córdoba.[8]

En materia de integración regional, la Secretaría tiene la potestad de representar al Gobierno en sus funciones ejecutivas en el organismo de integración subnacional (o regionalización *ad intra*) conocido como Región Centro, conformado conjuntamente con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos.[9] La Re-

gión Centro busca la formulación y ejecución de políticas públicas conjuntas para favorecer el desarrollo regional a través de una vinculación constante con los Foros de la Sociedad Civil, de los cuales existen cuatro foros interprovinciales que son convocados para dicho proceso de construcción: el Foro de Empresarios, el Foro de Universidades, el Foro de Profesionales y el Foro de Trabajadores.

La provincia de Córdoba también ha consagrado el derecho a crear *regiones intraprovinciales* a través de la Ley Orgánica de Regionalización de la provincia de Córdoba (Ley 9206/2004) y su Decreto Reglamentario 607/05. Esta ley habilita la creación de comunidades regionales a que se inscribirán en un registro especial que al efecto llevará el Ministerio de Gobierno, y tendrán carácter de personas jurídicas de derecho público con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos. La Ley 9354/2006 modificó los artículos 7 y 10 de la Ley 9206.

La Ley 9206, en su Título VIII - De la cooperación, en su artículo 17 afirma sobre acciones coordinadas:

> A los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y/o el diseño y ejecución de políticas comunes de progreso y desarrollo, los Municipios y Comunas de una Comunidad Regional, podrán adoptar acciones concertadas y coordinadas y asociarse, entre sí o con otros, para la prestación directa o indirecta de servicios públicos...

Asimismo, pero ya en su artículo 18 y en referencia a la asociación, establece que:

> ... sin perjuicio de lo que se dispone en esta Ley respecto de las Comunidades Regionales, los Municipios y Comunas que integran una Comunidad Regional podrán generar otras asociaciones, entendidas como espacios extra o supra Comunidades Regionales de concertación territorial a los fines de proponer, promover y concertar planes, estrategias, políticas, acciones y demás medidas conjuntas de progreso y estímulo para el desarrollo sustentable.

Por otro lado, según nos dice Drnas de Clément (2010) con respecto a la delegación o no de funciones,

> la Constitución de la Provincia de Córdoba, en su Artículo 13, señala la indelegabilidad de funciones, al disponer que ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un poder delegar en otro sus atribuciones constitucionales salvo los casos previstos en la Constitución. En el caso de las *regiones*, precisamente, por tener la Provincia la capacidad constitucional de crearlas, es que, también, consecuentemente, puede delegar las funciones correspondientes al rol del ente creado (p. 246).

Así, la provincia podría efectuar tal delegación en las *regiones* interprovinciales formales, como intraprovinciales formales o en los municipios y, a su vez, los municipios en las *regiones* informales. Las primeras, de carácter formal, tendrían una perspectiva *top down,* en tanto que las segundas contarían con una perspectiva *bottom up.* Los municipios tienen previstas vías constitucionales de participación si se crea una *región* formal por ley provincial. Pero, a su vez, "los municipios tienen facultades, también constitucionales, para poder crear *regiones* informales a través de acuerdos constitutivos de *entes intermunicipales*" (Drnas de Clément, 2010: 246), cuestión que ha sido minuciosamente analizada por Cravacuore (2015, 2019).

La paradiplomacia en la provincia de Córdoba

Las motivaciones económicas suelen ser señaladas como uno de los más importantes estímulos para actuar en la arena internacional (Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 2001). La búsqueda de inversiones para aumentar el crecimiento y el empleo, la apertura de nuevos mercados para los bienes producidos por firmas locales y la recepción de transferen-

cia de tecnología para modernizar el aparato productivo, junto con la promoción de la región como destino turístico, son motivos económicos *per se* para la paradiplomacia (Keating, 2001).

Según numerosos autores, en la provincia de Córdoba el enfoque que motivó el desarrollo de acciones paradiplomáticas se basó especialmente en el eje económico/comercial, dado que fue una de las primeras provincias en constituirse como receptora de Inversión Extranjera Directa (IED); así logró consolidar una oferta exportable que a la fecha representa un tercio de su producto bruto, y participar activamente de cadenas de valor nacionales y regionales (Trebucq y Pizarro, 2017, 2018). Las modificaciones ocurridas en la economía internacional han generado lo que algunos autores han interpretado como una nueva división internacional del trabajo con base en una segmentación funcional y territorial de las cadenas de producción. Tal como sostiene Gallardo (2007)

> ... hay una suerte de descentralización que se traduce en que las distintas etapas de la cadena productiva pueden desenvolverse con éxito en territorios o regiones de países diversos. Cabe agregar, sin embargo, que esta descentralización no afecta solamente a la producción sino también a su proceso previo, esto es, a la inversión; y a su etapa posterior, la exportación (p. 46).

Desde esta perspectiva, la paradiplomacia sería fundamental para atraer inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados para las exportaciones locales. También tendría derivados importantes en materia de transferencia de tecnología y para la atracción del turismo como resultado de la radicación de inversiones y la creación de comercio. Las herramientas disponibles para la proyección de la internacionalización territorial por lo general encuentran en una primera instancia una base de promoción económica.

> Las herramientas utilizadas para lograr estos objetivos básicamente son dos: políticas de promoción y políticas de incentivos económicos. En el primer caso, puesto que se trata de poner en evidencia o relevar la capacidad de atracción de un territorio determinado, el *marketing* es esencial para el objetivo perseguido, esto es, contribuir a crear una imagen-región y generar una percepción positiva y atractiva de la región. En el segundo caso es usual que las regiones, con recursos propios, diseñen instrumentos financieros orientados a subsidiar actividades empresariales de su interés –o que presionen al respectivo gobierno central para que lo haga–, (i) con la finalidad de que empresas transnacionales se instalen en su territorio; (ii) con el objetivo de buscar nuevos nichos de mercados en el exterior o, (iii) para fortalecer la capacidad exportadora de las empresas locales, sobre todo aquellas medianas y pequeñas (Gallardo, 2007: 46-47).

En el caso de Córdoba, el interés por potenciar la gestión externa de la provincia se inicia temprano si tomamos como punto de partida el año 1985 cuando el gobernador Angeloz creó el Ministerio de Comercio Exterior (...). Durante los tres mandatos consecutivos de Angeloz (1983-1995) el Ministerio operó con recursos presupuestarios importantes, sede propia, y organizó numerosas misiones externas. Podría decirse entonces, que toda la acción externa se canalizó a través del mencionado Ministerio. En los dos primeros años de su gobierno, Ramón Mestre (1995-2000) realizó un ajuste presupuestario por el que el área prácticamente desapareció, se modificó su rango ministerial hasta prácticamente su desaparición, se vendió su sede y se redujo el personal. Resulta llamativo en este contexto que el mecanismo de "Córdoba Trade Center" no sólo siguiera existiendo sino que se proyectara la apertura de nuevos centros en España y Rusia, además del ya existente en Nueva York. El gobierno del justicialista Juan M. De la Sota, quien asume en el año 2000, creó en varios ámbitos *agencias,* que son autónomas -cada una cuenta con su propia estructura jurídica- y autárquicas. El área de comercio internacional es transformada en una de ellas, siguiendo el modelo de ProChile, en la agencia conocida como ProCórdoba (Zubelzú, 2008: 94-95).

La concepción de una provincia con alto perfil internacional tomó mayor protagonismo a partir de la creación de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, que se sumó a la experiencia de organismos descentralizados preexistente como la Agencia de Promoción de Exportaciones ProCórdoba,[10] con casi 20 años de actividad. Otras dependencias gubernamentales —como el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las carteras de Planificación e Inversión— también desarrollan una intensa actividad internacional, con experiencia en la búsqueda de financiamiento, inversiones y oportunidades de cooperación técnica (Trebucq y Pizarro, 2018).

Sin embargo, se observan ciertas limitaciones en la coordinación multinivel de las iniciativas de internacionalización, que restringen el efecto positivo de las relaciones internacionales sobre el desarrollo económico y social de la provincia. Es posible que este desafío también sea trasladado a la relación entre provincia y municipios (Trebucq y Pizarro, 2018). Las iniciativas de internacionalización deben ser coherentes con las políticas de todos los niveles del Estado (nacional y provincial) para evitar superposición de competencias y aprovechar el potencial de las relaciones externas.

> Las autoridades políticas nacionales han impulsado algunas líneas de acción específicas ante el mayor activismo de las provincias argentinas. Por ejemplo en los 90' se realizó una reforma de la estructura organizacional de la Cancillería Argentina que puso en manos de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales el contacto con las provincias a través de una de sus direcciones: la de Asuntos Federales (Zubelzú, 2008: 40).

La Dirección de Asuntos Federales fue durante largos años la responsable de desarrollar el programa conocido como "Cancillería en el Interior". También durante algunos años existió el programa "Interior: Prioridad para Exteriores", que fue implementado como complemento del anterior con el objetivo de crear lazos interadministrativos entre las provincias y secciones consideradas estratégicas por la Cancillería.

Actualmente, el área de la Cancillería argentina que se encarga del diálogo subnacional es la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública. La Subsecretaría es la responsable de la relación con el Parlamento Nacional, las provincias, los municipios y los órganos legislativos del ámbito subnacional; como también con los organismos del Poder Ejecutivo nacional, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y las entidades deportivas, entre otras.[11]

El conocimiento sobre la participación de los municipios cordobeses en el sistema de relaciones internacionales, al igual que en otras provincias argentinas, sigue siendo escaso. Si bien existen algunos mecanismos —como la Mesa Provincia-Municipios bajo la órbita del Ministerio de Gobierno— que pueden ser de utilidad, poco se ha avanzado aún en un seguimiento sobre la naturaleza y desarrollo de la internacionalización local. Aunque se puede inferir que aquellos municipios de mayor tamaño (Córdoba capital, Río Cuarto o Villa María) poseen algún tipo de vinculación internacional más institucionalizada, la provincia cuenta con una mayoría de municipios pequeños que, en caso de haber realizado acciones de internacionalización, estas constituyen más bien un hecho aislado y no el resultado de una gestión estratégicamente planificada y comunicada en términos provinciales.

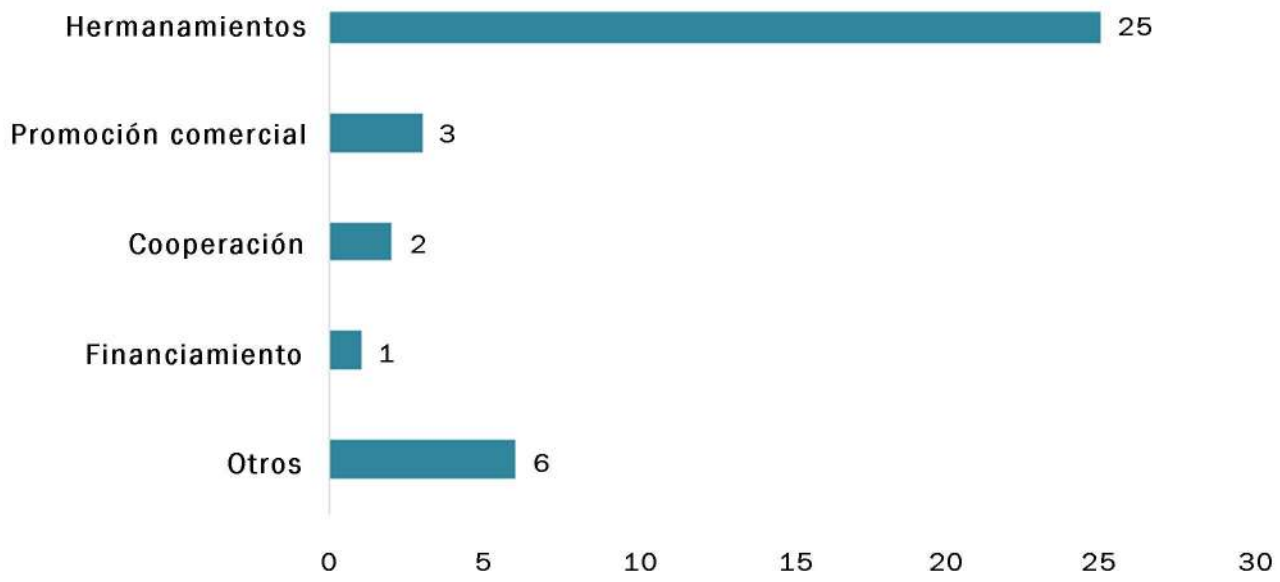
Para visualizar la perspectiva de los funcionarios municipales al respecto, se presentan algunos resultados de la encuesta desarrollada por la Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos (CEIC) y la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales (SIRRI) de la provincia de Córdoba, durante los años 2016 y 2017. Se utilizó una encuesta estructurada de 23 preguntas con la intención de obtener mediciones cuantitativas de la variedad de características objetivas y subjetivas en la muestra de la investigación. En total se obtuvieron 181 encuestas, es decir, un 70 % del total de municipios de la provincia correspondientes con el 85 % de la población de la misma. Las preguntas, como se mencionó, fueron de opción múltiple limitada y se aplicaron de manera uniforme.

Las 181 encuestas respondidas representan al 100 % de municipios de los departamentos Capital, General Roca, Ischillín, Río Seco, Sobremonte, San Alberto, Pocho y Presidente Roque Sáenz Peña. En otros departamentos, no todos los municipios respondieron.[12] De acuerdo a la información provista por la encuesta, hay cinco oficinas "especializadas" en asuntos internacionales en los municipios de Córdoba capital, Río Cuarto, Villa María, Colonia Caroya y Villa General Belgrano. Con la excepción de la Municipalidad de Córdoba, que cuenta con un personal de entre seis y 10 funcionarios y funcionarias, el resto de las oficinas tiene entre uno y cinco. Solamente Córdoba capital y Villa María tienen presupuesto propio para dichas oficinas. En Colonia Caroya, Villa María y Villa General Belgrano las oficinas son de reciente creación (entre 2011 y 2015). Tienen más antigüedad las de Río Cuarto (entre 2006 y 2010) y Córdoba (entre el 2000 y el 2005), aunque cabe mencionar que en este último caso se registra una presencia internacional sostenida desde mediados de la década de los noventa.

Entre las principales motivaciones de los municipios para contar con un área de relaciones internacionales se mencionan: el establecimiento de relaciones de amistad y cooperación, el fortalecimiento institucional y el desarrollo económico. La actividad principal de las oficinas de Colonia Caroya y Córdoba capital es la participación en redes transnacionales, y de la oficina de Río Cuarto, la gestión comercial. Solo el 19 % de los municipios de la provincia de Córdoba tienen firmado algún tipo de convenio internacional. Casi el 70 % de los convenios internacionales firmados son de hermanamiento (Gráfico 1). De igual forma, el 5,79 % de los municipios participan de la Red Mercociudades, a saber: Bell Ville, Capilla del Monte, Córdoba, General Deheza, Jesús María, Justiniano Posse, Las Parejas, Mendiolaza, Monte Cristo, Río Cuarto, Río Segundo, Río Tercero, Villa Carlos Paz, Villa de Soto, Villa María.

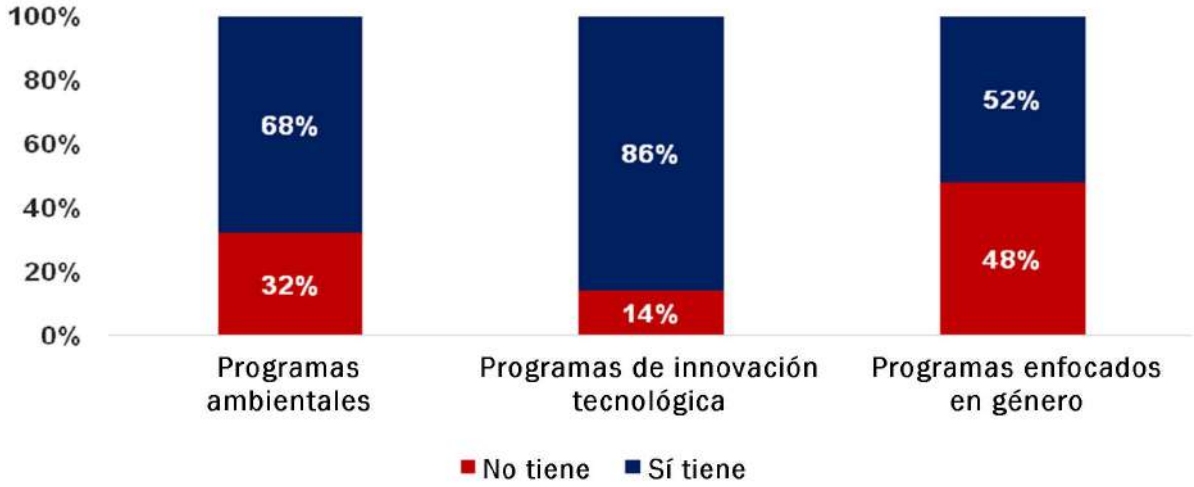
Ante la consulta "¿Cuál considera que es el principal beneficio de la actividad internacional?", la mayor parte de los municipios percibe que los beneficios provenientes de la internacionalización son primordialmente económicos (58 %). Le siguen los institucionales y gubernamentales con un 16 %, y los educativos y culturales (16 %). En cuanto a la importancia brindada a los aspectos transnacionales ampliamente vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por las Naciones

Gráfico 1. Tipos de acuerdos internacionales firmados por municipios de Córdoba



Fuente: Trebucq y Pizarro (2018).

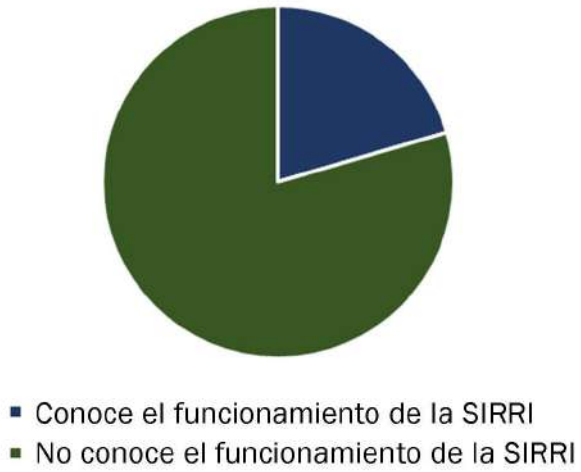
Gráfico 2. Tipos de acuerdos internacionales firmados por municipios de Córdoba



Fuente: Trebucq y Pizarro (2018).

Unidas, el 68 % de los 181 municipios encuestados aseguró contar con programas focalizados en materia ambiental (ODS 13 – Acción por el clima y ODS 15 – Vida de ecosistemas terrestres); 14 % de innovación tecnológica (ODS 9 – Industria, Innovación e Infraestructura); y el 48 % afirma contar con programas que promueven la igualdad de género (ODS 5) (Gráfico 2).

Gráfico 3. Conocimiento del trabajo de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales entre los municipios de la provincia de Córdoba



Fuente: Trebucq y Pizarro (2018).

Casi la totalidad de los encuestados (96 %) —funcionarios y funcionarias de las oficinas de relaciones internacionales— consideran que los dirigentes locales necesitan mayor capacitación en cooperación internacional con énfasis en paradiplomacia y cooperación descentralizada. El 80 % de los municipios manifestó no conocer la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales de la provincia (SIRRI), dependencia que tiene a su cargo coordinar la planificación y desarrollo hacia el interior de Córdoba y contribuir con su proyección internacional. Si bien la SIRRI es un organismo relativamente nuevo, creado en 2012, tiene un importante papel de articulador de acciones para promover la internacionalización de los municipios de Córdoba y en el diálogo federal (Gráfico 3). Es por ello que se hace necesario fortalecer el diálogo entre la SIRRI y los municipios, así como con otras dependencias del gobierno provincial y con la Cancillería argentina, a fin de contribuir con los ejercicios de planificación federal de la cooperación y también visibilizar las buenas prácticas existentes en la provincia que pueden ser transferidas y replicadas en otros contextos nacionales e internacionales.

Los municipios de la provincia de Córdoba en la red de Mercociudades

Los días 10 y 11 de noviembre de 1995 se realizó la Primera Cumbre de Mercociudades en Asunción, Paraguay, que culminó con la firma del Acta Fundacional por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos

de las ciudades participantes, todos ellos convencidos de que el Mercosur necesitaba de los aportes de las autoridades locales para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las mismas sociedades locales constitutivas. Las ciudades fundadoras fueron once: Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rosario y Salvador de Bahía. El Acta Fundacional establecía la creación de una Red de Ciudades del Mercosur, al tiempo que creaba un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas tales como comercio exterior; ciencia, tecnología y banco de talentos; cultura; turismo; gestión municipal y planificación estratégica; planeamiento urbano y ambiental; desarrollo social, educación y salud, municipalidades y la universidad y legislación y política tributaria municipal.

Asimismo, se resolvía que Mercociudades estaría integrada por "ciudades capitales, metropolitanas o que, por su ubicación, sean de interés integracionista o de perfil internacional que pueden contribuir a la red" (Acta Fundacional de Mercociudades), y que el Consejo elaboraría un proyecto de estatuto de la Red. Como fuera acordado meses antes en la Declaración de Asunción de marzo de ese mismo año en el marco de una reunión de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Cumbre ratificó a la ciudad de Asunción como responsable de la Secretaría Ejecutiva durante el plazo de un año, al tiempo que se estatuía un Consejo integrado por las ciudades de Brasilia, Belo Horizonte y Porto Alegre por Brasil, Córdoba y Rosario por Argentina, Concepción por Chile y Montevideo por Uruguay.

Si bien la ciudad de Córdoba formó parte de la fundación de la Red Mercociudades, su participación a lo largo de los años no fue siempre activa, producto de las modificaciones del panorama político local. La imagen de la ciudad en la Red se caracterizó por un claroscuro, un contraste de luces y sombras, hasta que finalmente alcanzó la Presidencia de la Red para el período 2017-2018.[13] Bajo la consigna *"Gobernanza e innovación para el desarrollo de políticas regionales",* durante su presidencia se buscó consolidar el papel del gobierno local como un actor con una visión clara y socialmente compartida del futuro, capaz de producir servicios públicos de calidad para la convivencia ciudadana (Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2017-2018).

Tomando en cuenta la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai, las principales actividades que se desarrollaron giraron en torno a la localización de los ODS; la formulación de planes de reducción de riesgos de desastre; dinámicas artísticas en proyectos de desarrollo urbano; participación y nuevos modelos de gestión innovadores. Asimismo, se buscó incentivar el diálogo Mercosur-Unión Europea desde lo local y la participación en otras redes globales o temáticas que permiten acercar los gobiernos locales a los grandes procesos de toma de decisiones contemporáneos.[14]

Conclusiones

Como han demostrado otros estudios sobre paradiplomacia en países desarrollados, la creación de capacidades proyectuales en los gobiernos locales y su consolidación en la arena internacional se manifestó en el surgimiento y formación de nuevos líderes o sujetos dinamizadores locales; la creación de nuevos grupos de trabajo para apoyar las reformas políticas locales estratégicas; la localización de conocimientos, el fortalecimiento de recursos humanos y la creación de nuevos perfiles profesionales; los cambios en el diálogo público-público y público-privado y el diseño de nuevos procedimientos y mecanismos para fortalecer la cohesión social. La experiencia argentina y en particular la de la provincia de Córdoba, sin embargo, demuestran que la paradiplomacia depende fuertemente de la voluntad de la autoridad política de turno, del financiamiento de proyectos y el apoyo institucional externo y de la creación de sistemas de incentivos internos de las instituciones locales. De igual forma, todavía presenta problemas la socialización de beneficios y una baja apropiación por parte de las comunidades locales.

Desde el punto de vista de la política local de los municipios cordobeses se requieren mayores esfuerzos intergubernamentales, tanto en el nivel de agencias (horizontal) como en las diferentes jurisdicciones (vertical) para definir una estrategia que maximice los beneficios que se pueden obtener a partir de la actividad paradiplomática. Bajo esta lógica, y tal como observó en su estudio la Fundación CEIC y la SIRRI, es imperativo un proceso de *upgrading* (escalamiento) en la burocracia especializada. Este proceso presenta una oportunidad para la oferta de cursos y carreras con currículos innovadores provistos por las universidades con asiento en la provincia así como a escala nacional e internacional.

Otro desafío de particular relevancia en la Argentina es la falta de planificación federal. Al considerar que la política exterior en términos actuales es una herramienta para internacionalizar a la sociedad argentina en todo su conjunto, no se ha consolidado una instancia de participación que permita el diálogo con las autoridades subnacionales para el acercamiento de las voces locales. En este sentido, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública abarca demasiados temas en su agenda de vinculación, en la que se pierde la especificidad de las autoridades municipales y provinciales en el marco de otras relaciones con la sociedad civil. Tampoco se observa una relación muy fluida con las comisiones parlamentarias involucradas en el acompañamiento de la política exterior, como las de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales de la provincia de Córdoba enfrenta el desafío de tener más reconocimiento por parte de los municipios provinciales. Persiste el desconocimiento de su función articuladora y sinérgica, lo que limita los beneficios de una internacionalización municipal acompañada desde el espacio provincial. Si bien existen en ámbitos provinciales espacios de diálogo con los municipios, estos muchas veces se han visto limitados por los problemas de agenda y su alta politización por otros asuntos vinculados con transferencias presupuestarias, obras de infraestructura retrasadas o calendarios electorales, lo que no ha permitido que las estrategias de internacionalización sean canalizadas a través de ellos. La provincia de Córdoba continúa ofreciendo un espacio muy importante para la actividad paradiplomática de sus municipios a partir de los procesos de integración endonacional o *ad intra*; así también en los espacios de integración subregional de carácter sudamericano, como los corredores bioceánicos basados en ventajas logísticas y competitivas que permiten un enganche estratégico en cadenas nacionales y regionales de valor.

Para la comunidad epistémica que estudia el fenómeno de la paradiplomacia resulta fundamental avanzar hacia estudios más enfocados en comprender y explicar las estrategias y el proceso desde la perspectiva del diseño, implementación y evaluación de una política pública. Hasta el momento, la tradición se ha caracterizado por estudios más bien descriptivos que necesitan ser complementados desde enfoques más holísticos. La integración con otras disciplinas para estudiar esta realidad interméstica —y cada vez más compleja— de la paradiplomacia es fundamental para alcanzar una mayor vinculación con los procesos de *policy making*. Es necesario profundizar en la reflexión teórico-práctica en términos de *policy making* sobre cómo lograr el desarrollo en un mundo con mayor integración (pero no completamente integrado) y qué aportes sustanciales pueden realizarse, desde los municipios y la provincia, para la disminución de las asimetrías interterritoriales intraestatales desde los gobiernos subnacionales, como nivel de autoridad que está más cercano a la ciudadanía desde el punto de vista institucional.

Notas

[1] Algunos autores se han inclinado por sostener que, en la Argentina, la mayor parte de los estudios de internacionalización analizan experiencias de gobiernos municipales más que de gobiernos provinciales. Como resultado, contamos con una literatura crecientemente municipalista que estudia la paradiplomacia, más que con una literatura provincial que analice el fenómeno. Otra cuestión que vale la pena

considerar es que en Argentina, la comunidad epistémica dedicada a la paradiplomacia sigue siendo muy pequeña, por lo que los académicos e investigadores que estudian el fenómeno lo han hecho indistintamente a escala municipal o provincial en función del estudio de caso seleccionado, lo que hace muy difícil evaluar el supuesto mayor o menor peso de cada una de las perspectivas.

[2] Para profundizar en la interpretación de los actores internacionales sobre una base político-funcional, véase García Segura (1993).

[3] Para ahondar sobre este punto, véase Oddone (2019).

[4] Sobre este concepto, consúltese Farah, Granato y Oddone (2010).

[5] "La descentralización municipal no aparece en las `Bases´ de Alberdi, ni en la Constitución norteamericana, antecedentes de decisiva influencia en la redacción de nuestra Constitución histórica; tampoco se la encuentra, obviamente, en las Constituciones unitarias de 1819 y 1826" (Marani, 2003: 42). Sí se reconoce como antecedente la Constitución española de 1812 —comúnmente denominada "Constitución de Cádiz" por la reunión de las Cortes españolas en aquella ciudad andaluza al declararse leales al rey Fernando VII—. En la misma se hace alusión a los ayuntamientos bajo su exclamación en el artículo 310: "Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan".

[6] Para profundizar sobre este punto, consúltese Cravacuore (2015).

[7] En el período 2012-2015, la Secretaría dependía de manera directa del Gobernador y contaba con presupuesto propio. En el período 2016-2019, depende administrativamente del Ministerio de Gobierno, aunque su margen de acción política mantiene la misma autonomía que el período anterior.

[8] En este sentido, la provincia de Córdoba es miembro fundador de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI), creada en el año 2004, con el objetivo de promover los intereses comunes de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe, mediante: a) la promoción de iniciativas de cooperación mutua; b) el fortalecimiento de la gestión pública; c) la vinculación con organismos internacionales comprometidos con las agendas de desarrollo en el nivel territorial; y d) la continua creación de información para la gestión de los territorios.

[9] El 15 de agosto de 1998 los gobernadores de Córdoba y de Santa Fe suscribieron en la ciudad de San Francisco el Tratado de Integración Regional que da creación a la Región Centro. Su antecedente inmediato es la Declaración Conjunta firmada en la localidad de El Fortín el 2 de mayo de 1998 por la cual estas provincias, sobre la base de los fuertes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que las unen, y una firme y reiterada decisión a integrarse, se comprometieron a impulsar la creación de la Región Centro. El 6 de abril de 1999 la provincia de Entre Ríos se integró al bloque mediante la suscripción del Acta correspondiente. El Protocolo adicional de Córdoba del 28 de julio de 2004 sentó las bases para la operatividad del tratado fundacional. El artículo 1 de este último indica que la finalidad de la Región Centro es "promover el desarrollo económico y social en virtud de lo establecido en el Art. 124 de la Constitución Nacional y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el Art. 125 de la referida Ley Suprema de la Nación". Del macro objetivo expresado en el Tratado fundacional, las provincias derivaron una serie de objetivos específicos que se detallan a continuación: generar políticas para la corrección de las asimetrías de distribución por parte del Gobierno Nacional; dotar de la infraestructura necesaria para canalizar la producción, abaratar costos y facilitar la comercialización; planificar el desarrollo humano, potenciar y garantizar el acceso al conocimiento e incorporar valor a los productos regionales; articular con las regiones centrales de Brasil, centro de Chile y Uruguay, el nuevo ABC centro de América Latina; llevar a cabo un plan estratégico pensando a Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe en un plano de desarrollo que las vincule con el Mercosur. Dentro de las principales

actividades de la Región Centro se destacan la colaboración interprovincial para el desarrollo de obras de infraestructura, por ejemplo, para la realización de la Hidrovía Paraná-Paraguay o la autopista Córdoba-Rosario; la organización de misiones comerciales; y el desarrollo de estudios para fortalecer las cadenas regionales de valor en materia de maquinaria agrícola, autopartes y turismo, entre otras.

[10] Por medio de la Ley Provincial N° 8938 y Decreto de promulgación N° 1638/01 se creó en 2001 la Agencia ProCórdoba, una Sociedad de Economía Mixta dependiente del Poder Ejecutivo, que funciona de manera autárquica dentro de la órbita del Ministerio de Industria, Comercio y Minería.

[11] Las funciones de la Subsecretaría mencionadas en el sitio web de la Cancillería Argentina son: a) Coordinar la vinculación institucional entre la Cancillería y los demás organismos del Poder Ejecutivo Nacional y los otros poderes del Estado Nacional (Legislativo y Judicial); b) Coordinar políticas y estrategias referidas a la vinculación con los organismos y autoridades del ámbito subnacional; c) Coordinar políticas y estrategias referidas a la vinculación con las organizaciones de la Sociedad Civil, promoviendo la participación social en asuntos relacionados con la política exterior; d) Organizar junto a las autoridades electorales nacionales el voto de los argentinos en el exterior; y, e) Elaborar y definir, en conjunto con nuestras Embajadas y Consulados, estrategias para las acciones de diplomacia pública, incorporando nuevas tecnologías de comunicación para contribuir a la concreción de los objetivos de la política exterior.

[12] Para mayor información, véase Trebucq y Pizarro (2018).

[13] Con anterioridad a noviembre de 2015, fecha en la que se realizó la XX Cumbre de Mercociudades en São Paulo, este espacio se denominaba Secretaría Ejecutiva.

[14] Para más información, véase el Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2017-2018.

Referencias bibliográficas

Aguirre, I. (2001). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En Aldecoa F. y Keating M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.* Madrid: Marcial Pons.

Cravacuore, D. (2015). *La intermunicipalidad en Argentina.* Jaén: Universidad de Jaén.

Cravacuore, D. (2019). Intermunicipalidad y Cooperación Internacional en Argentina. En Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone N. (eds.). *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia.* Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero.

Criekemans, D. (2008). Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states. En *2nd Global International Studies Conference.* Ljubljana: World International Studies Committee.

Drnas de Clément, Z. (2010). Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración. En Martín López, M. A. y Oddone, N. (eds.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas.* Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana.

Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En

Michelmann, H. y Soldatos, P. (eds.). *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.

Farah, P., Granato, L. y Oddone, N. (2010). *El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo.* Colección Claves para Todos 107. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Fronzaglia, M. L. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo (2001-2004)*. Campinas: Universidad Estadual de Campinas.

Gallardo, A. (2007). Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales. *Diplomacia*, 110. Santiago de Chile: Academia Diplomática de Chile.

García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Sociología*, 41, 13-31.

Gelli, M. A. (2004). *La Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada.* Buenos Aires: La Ley.

Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En Aldecoa F. y Keating M. (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.* Madrid: Marcial Pons.

Kincaid, J. (2002). Foreign Relations of Sub-National Units: Constituent Diplomacies in Federal Systems. En Blindenbacher, R. y Koller, A. (eds.). *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (pp. 74-96). Montreal: McGill-Queens University Press.

Marani, N. (2003). El Municipio en la Constitución. *Pensamiento Jurídico*, 1(1).

Mercociudades (1995). *Acta Fundacional de Mercociudades,* Recuperado de http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasCumbre/Acta_fundacional_de_MERCOCIUDADES.pdf (19/5/2019).

Mercociudades (2018). *Informe de la Presidencia y de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2017-2018*. Recuperado de https://mercociudades.org/descarga/informe/ (19/5/2019).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2019). Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ar/es/ministerio-de-relaciones-exteriores-y-culto/subsecretaria-de-relaciones-institucionales-y-diplomacia (24/5/2019).

Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En Bermeo, F. (coord.). *Paradiplomacia y Desarrollo Territorial* (pp. 67-104). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Ediciones Abya-Yala e Incidencia Pública.

Russell, R: (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, L. (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas en México y el mundo.* México: Instituto Matías Romero.

Trebucq, F. y Pizarro, L. (2017). Comercio exterior y promoción de exportaciones en la Provincia de Córdoba. En Barreto, M. (comp.). *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales.* Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Trebucq, F. y Pizarro, L. (2018). *Estado de las relaciones Internacionales de los Municipios de la Provincia de Córdoba.* Córdoba: Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos.

Zubelzú, G. (2008a). Los Gobiernos subnacionales en el escenario internacional: Un marco para el análisis de la acción internacional de las provincias argentinas. En Iglesias, E. (ed.). *Las Provincias Argentinas en el esce-*

nario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema Federal (pp. 19-45). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Zubelzú, G. (2008b). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa en las provincias argentinas. En Iglesias, E. (ed.). *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema Federal* (pp. 83-106). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Parte 2

Análisis de políticas

Cristina Díaz
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

María del Mar Monti
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Silvio Alejandro Crudo
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Melina Bianchi
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

¿Qué participación ciudadana? Institutos y momentos en el ciclo de la política pública

Introducción

En el presente artículo buscaremos analizar diferentes institutos de participación ciudadana con el fin de indagar acerca del rol que reservan a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas. Para ello, comenzaremos presentando una definición de participación ciudadana desde el análisis de las políticas públicas. A continuación, haremos referencia de manera breve a una de las herramientas clásicas del análisis de políticas: el ciclo de las políticas públicas. En tercer lugar, revisaremos diferentes institutos participativos a lo largo de dicho ciclo. Detectaremos en ellos las formas previstas de participación en los gobiernos locales a la vez que buscaremos evidenciar sus sentidos, contenidos, los desafíos que generan y sus implicancias en términos de toma de decisión por parte de la ciudadanía. Finalmente, reflexionaremos sobre las oportunidades y posibles obstáculos que presentan los gobiernos locales al momento de abrir las políticas a la ciudadanía desde la perspectiva de la gobernanza y la colaboración e innovación ciudadanas.

Los posibles caminos de la participación: institucionalizada y no institucionalizada

La participación ciudadana es un fenómeno poliédrico con posibilidades de ser abordado a través de diferentes preguntas y perspectivas analíticas. En este trabajo retomaremos el enfoque centrado en categorías y herramientas provenientes del análisis de políticas públicas (Roth Deubel, 2014; Fontaine, 2015; Meny y Thoening, 1992).

Este marco nos permite pensar la participación ciudadana en cuanto acciones por medio de las cuales los ciudadanos y ciudadanas, de manera individual o colectiva, buscan incidir sobre las políticas públicas. Como indicamos en otro texto de nuestra autoría incluido en este mismo libro, la participación puede ser institucionalizada o no institucionalizada. La primera refiere a las situaciones en las que el Estado convoca a los ciudadanos a formar parte del proceso de las políticas dentro de institutos participativos que se constituyen sobre reglas de juego claras, conocidas y aceptadas. La segunda se identifica con las acciones ciudadanas por fuera de dichos institutos. Aquí haremos foco sobre el primer tipo —la participación ciudadana institucionalizada—, y en particular en el ámbito local.

Institucionalizar la participación ciudadana implica organizarla en un conjunto de reglas y prácticas explícitas, conocidas y aceptadas públicamente. Esto abre un conjunto de interrogantes presentes en los debates actuales en torno al neoinstitucionalismo: ¿cómo se relacionan las reglas formales e informales en el interior de una institución?, ¿cuál es la influencia de una institucionalidad sobre el compor-

tamiento de los actores y el devenir de los procesos sociales?, ¿cómo inciden actores, procesos y factores estructurales sobre las instituciones?, ¿de qué manera se genera una institución determinada?, ¿a qué actores beneficia y a cuáles perjudica?, ¿qué intereses y valores promueve?, ¿cómo cambian las instituciones y qué actores pueden orientar el sentido de estos cambios? Las respuestas a estas preguntas deben buscarse en la interacción entre el contenido teórico y la observación de casos, pero también pueden constituirse en un excelente disparador al momento de analizar nuestro objeto de estudio.

En efecto, si la participación institucionalizada se inicia con la convocatoria de las agencias estatales, se está partiendo del supuesto de que estas agencias controlan —por lo menos en un primer momento— las "reglas de juego". Nos preguntarnos entonces, qué modo de participación proponen los institutos participativos. En particularmente, nos interesa indagar en qué momentos de la política se convoca a la ciudadanía, lo cual nos lleva a reflexionar en torno al rol de la ciudadanía en estos procesos, ya sea como sujetos que expresan demandas y problematizan asuntos o más bien que proponen soluciones; como agentes que expresan decisiones, que participan de la implementación, o fiscalizan y evalúan decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales.

Otro punto importante refiere a las decisiones tomadas dentro de estos institutos, ya que las mismas pueden ser expresiones sociales que las autoridades tienen la opción de tomar (o no) en cuenta, o por el contrario, pueden responsabilizar y ser vinculantes.

Lo anterior se inscribe en un debate más amplio relacionado con las cuotas de poder que las autoridades "ceden" a la ciudadanía cuando la convocan a formar parte activa de las políticas. A la vez, podemos advertir que ciertos sectores de la política pública se abren con mayor frecuencia que otros a la participación. Así, mientras proliferan ejemplos de participación ciudadana en políticas sociales, ambientales o culturales, no suele estar tan presente en las económicas o en las de defensa. Ello podría estar hablando de limitaciones de los institutos participativos sobre ciertos ámbitos de políticas.

Estos cuestionamientos pretenden desmitificar cierta visión de la participación ciudadana como un concepto positivo en sí mismo, sin claroscuros, concebido desde un optimismo excesivo, ya que no reconocer el conflicto puede llegar a ser un verdadero obstáculo al momento de desplegar procesos participativos en espacios locales.

Antes de ensayar posibles respuestas a nuestros interrogantes, presentaremos el segundo elemento que constituirá nuestro esquema analítico: el ciclo de las políticas.

El ciclo de las políticas como componente de un esquema para el análisis de los institutos participativos

El modelo del ciclo de las políticas públicas reconoce su nacimiento en elaboraciones originales de Harold Laswell 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 (Díaz, 1998).

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 —una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar—, la implementación del programa, su evaluación y eventualmente, la finalización o extinción de la política misma.

Es habitual encontrar este modelo en la literatura dedicada al análisis de políticas públicas. No obstante, este reconocimiento no lo salva de haber sido objeto de diversas críticas (DeLeon, 1997). Sus principales cuestionamientos refieren a que no es una teoría que exprese una hipótesis y que, por lo tanto, no es empíricamente contrastable. Además la metáfora naturalista que supone la idea de ciclo —de inicio y finalización de la política— se presenta para algunos como un obstáculo al momento de observar procesos mucho menos ordenados que los que propone el modelo, en los que existen diversas relaciones entre los actores que participan en las diferentes etapas. Frente a esto, planteamos que en efecto no se trata de un armado causalista con fines explicativos, ya que en sus formulaciones originales tampoco pretendía serlo. Sin embargo, se trata de un esquema heurístico que permite ordenar un proceso complejo, descomponiendo sus partes para concentrar nuestra atención en ellas sin por esto perder noción de su totalidad. A la vez, consideramos que los deméritos identificados pueden ser superados por analistas con formación y experiencia, que tengan la capacidad y flexibilidad suficientes para escoger entre diferentes perspectivas, herramientas y categorías propias del análisis de políticas, aquellas que mejor se adapten a su objeto y objetivos.

Reconocida entonces esta utilidad analítica, tomaremos la herramienta del ciclo de políticas para indagar sobre el rol que los institutos participativos reservan para la ciudadanía en la estructuración, implementación y evaluación de las políticas.

El momento de "marcar" agendas

Las relaciones cotidianas entre Estado y sociedad toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones. Ante ello, la más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción, es decir, a su agenda (Aguilar Villanueva, 1993). Una vez entendido al Estado como un actor complejo y heterogéneo, definir cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales, depende de gran número de circunstancias y variables. Así, pasa a ocupar la primera plana la consideración de por qué algunos asuntos son problematizados e ingresan a la agenda gubernamental, mientras otros no logran llamar la atención gubernamental ni despertar su iniciativa.

En el entrecruzamiento de consensos y conflictos en la estructuración de agendas, es posible reconocer quiénes y qué reclaman, sugieren, imponen intervenciones públicas. De esta manera se abre el campo a una multiplicidad de tensiones entre una pluralidad de actores involucrados, algunos relevantes y otros no tanto.

En palabras de Aguilar Villanueva (1993), es preciso distinguir entre los asuntos que los miembros de una sociedad consideran relevantes, merecedores de la atención pública —que forman parte de la agenda social o sistémica—, de aquellos que las autoridades consideran que cumplen los requisitos para convocar su preocupación —la denominada agenda gubernamental—. El tránsito de cualquier cuestión de una agenda a otra está relacionado en gran medida con los actores involucrados y/o afectados por el problema, el contexto, los posibles impactos sociales de esa cuestión y sus posibilidades de solución.

Poder reconocer cómo las agendas se influyen mutuamente es de gran importancia al momento de analizar procesos de participación ciudadana en las políticas públicas. Existen asuntos sobre los cuales el Estado decide intervenir que en su inicio fueron planteados por actores sociales, generalmente a través del reclamo o la demanda. En otras oportunidades esa "agenda ciudadana" es influida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, y es el Estado el que toma la iniciativa. Estas agendas también pueden "empatar" o diferir en mayor o menor medida.

Por ello, un primer paso para analizar los institutos participativos es indagar en las cuestiones que lo convocan, en este ida y vuelta entre la agenda ciudadana y la agenda gubernamental. Esto nos lle-

va un paso más atrás en cuanto a la "historia" de esa cuestión y a quiénes la problematizaron, con qué recursos, capacidades e intereses.

Situar la participación

Participación ciudadana informada

Toda elección de un instituto participativo, tanto en su modalidad como en el momento del ciclo de las políticas públicas en que se genera esa instancia, significa la puesta en práctica de una determinada concepción de participación ciudadana. Las metodologías no son neutras, y en todo caso siempre van a estar referenciadas en un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios.

A la vez, es necesario remarcar que la información es un insumo fundamental para la formulación, implementación y evaluación de políticas con participación ciudadana. Algunos autores la consideran un requisito de cualquier instituto participativo y otros la señalan como un instituto propiamente dicho. Lo cierto es que nadie puede "ser parte" de manera eficaz de aquello que no conoce o no sabe. Ahora bien, ¿qué información y cómo se abre?

Poco sirve inundar las webs institucionales con datos públicos que un ciudadano medio difícilmente puede interpretar. Primero, esos datos deben convertirse en "información reunida y sistematizada (que) sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención" (Oszlak, 2013: 28). Por lo tanto no es cualquier dato, ni es de cualquier forma.

Sobre esta base, no basta con poner a disposición del público datos e información, puesto que el acceso a la misma no es automático. Existen diversas barreras que pueden dificultar el acceso: cuestiones legales, la brecha digital, barreras institucionales, etc. Muchos son los desafíos aun en esta materia: desde la construcción misma de los datos, la calidad de la información que se hace pública, los canales de comunicación entre las administraciones y los ciudadanos, el rol de las nuevas tecnologías de la información, las motivaciones de los ciudadanos para participar, las formas de interpelarlos, entre otros.

En pos de profundizar en el análisis de los procesos decisorios, a continuación presentamos un listado —no exhaustivo— en el que consignamos la lógica de participación predominante en que se inscribe cada instituto participativo en el marco del ciclo de políticas públicas.

¿Consultar para formular o formular para la consulta?

Podemos reconocer como los institutos participativos de consulta y formulación más reconocidos a:

-La audiencia pública, entendida como una instancia participativa, formal, habilitada por los organismos competentes para poner en contacto a autoridades ejecutivas o legislativas con todos aquellos que puedan verse afectados o posean un interés particular o sectorial en *momentos previos a la adopción de ciertas decisiones*. El sentido del encuentro es que estos puedan expresar sus opiniones al respecto, "que sean escuchados", pero a sabiendas de que tales opiniones carecen de efectos vinculantes.

-Los comités de desarrollo, foros, consejos consultivos, sectoriales y transversales, en los que bajo diferentes denominaciones se cobijan también diversas estructuras auxiliares de los gobiernos locales, diseñadas para la identificación de problemas, la formulación de programas y proyectos a retomar y aprobar (o no) por los órganos competentes y su inclusión en el presupuesto. Resultan así instancias institucionales de propuesta, colaboración y asesoría en el proceso de políticas públicas municipales. Su carácter distintivo lo constituye su integración mixta: responsables sectoriales de áreas del gobierno local trabajan junto a los representantes institucionales de los actores de la sociedad civil que integran la red de la política en torno a la cual se hayan convocado.

-Otro ejemplo ampliamente estudiado en el

que podemos enmarcar estas prácticas es la planificación estratégica participativa. En el nivel local, esta herramienta respondió a la búsqueda de respuestas frente a la definición del nuevo papel asignado a los municipios desde los años 90. Los procesos de planificación estratégica tuvieron diferentes formas de incorporar la participación de los ciudadanos.

Existen tres grandes modelos: el tecnocrático, el concertado y consensual. El primero se refiere a aquellos que involucraron a determinados actores sociales en un proceso de debate controlado para encontrar una legitimación de las políticas públicas existentes. El segundo alude a aquellos que buscaron incluir a agentes públicos y privados en la búsqueda de un proyecto colectivo, pero que no lograron superar las diferencias de racionalidad, ante lo cual resulta visible que los planes incluyen propuestas por agregación. Finalmente, el consensual incluye internalización de ciertas normas y una visión integral y consensuada que escapa a los meros intereses instrumentales y puntuales de los distintos actores involucrados. En Argentina, la mayoría de los planes estratégicos locales responde a los dos primeros modelos de participación (Cravacuore, 2009). El carácter no vinculante del producto obtenido en dichos institutos atenta contra la posibilidad de consultar para formular.

Luego de la descripción de la modalidad consultiva en la fase de formulación podemos analizar que dicha modalidad se presenta como una oportunidad de consulta no solo técnica, pues también permite la participación desde la experiencia práctica, desde lo vivencial, que puede ser capitalizada y reflejada en los procesos de toma de decisiones. Así se puede establecer como una oportunidad política e institucional más que relevante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad civil y de la gestión de lo local.

Pese a esto, la baja probabilidad de incidencia ciudadana en la decisión hace que estas modalidades suelan ser poco valoradas por la opinión pública, y se prefiera la manifestación de opiniones a través de los medios de comunicación y de las protestas. Las instancias consultivas en la fase de formulación significan en múltiples oportunidades procesos de legitimación de decisiones para la posterior implementación de la política.

Del dicho al hecho: la posibilidad de decidir en la implementación y ejecución de políticas

Podemos reconocer entre las instituciones de carácter decisorio con múltiples niveles de consenso a las siguientes:

-Doble lectura: es una forma de participación en el proceso de elaboración de las ordenanzas que consiste en una audiencia pública que se realiza obligatoriamente durante su tratamiento legislativo. Las cuestiones a tratar se hallan determinadas en la legislación y abarcan aspectos patrimoniales, presupuestarios, tributarios o económicos, entre otros. Las cartas orgánicas vienen incorporando este procedimiento para la creación de nuevas tasas, la concesión de obras y servicios públicos, la fundación de institutos autárquicos, la formación de empresas municipales o de economía mixta y la contratación de empréstitos, entre otros temas (Cravacuore, 2009).

-Presupuesto participativo: es una herramienta mediante la cual los ciudadanos y las organizaciones tienen la oportunidad de influir en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución del gasto público; vale decir, del presupuesto de un ente público local, ampliando la participación democrática en la gestión. Contempla fases de progresividad: desde la elaboración de lineamientos generales consensuando prioridades de gasto en obras menores, pasando por la aprobación del plan de inversiones públicas, hasta el involucramiento en el contralor de la ejecución y el establecimiento de modalidades de rendición de cuentas. La participación puede ser a título individual o mediada por asociaciones locales representativas de base territorial.

-Agencias/asociaciones de desarrollo local entendidas como instituciones de ejecución y administración. Son instrumentos creados pa-

ra hacer operativas las estrategias de promoción del desarrollo de los territorios, impulsando la producción, la innovación y el desarrollo tecnológico. Articulan a actores del sector público (organismos nacionales, provinciales y locales; universidades y centros tecnológicos) y privados (cámaras empresariales y sindicatos). Se pueden organizar bajo la forma de personas jurídicas públicas, privadas o mixtas.

El valor de la puesta a disposición de instancias decisorias participativas para la implementación y ejecución de políticas implica que, aun consignándose como participativos, pueden perseguir metas tan diversas y contradictorias como el control social, la manipulación de la ciudadanía, la eficiencia tecnocrática, el afianzamiento de los actores con más poder, el fortalecimiento de los más débiles, la producción de conocimiento, el control por los ciudadanos, la resolución de problemas complejos, el surgimiento de nuevos actores sociales (Pogiese, 2000).

Entre sus principales debilidades estos dispositivos encuentran el bajo nivel de participación, la escasa proporción del presupuesto municipal que se les destina, y que, al contrario de lo esperado, son muchas veces los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que los empujan a participar, y que la mayoría de las veces instalan una lógica de competencia de proyectos.

Otra cuestión a tener en cuenta es que estos institutos, aun cuando son los más reconocidos y difundidos, sin embargo por lo general son ejercicios de corto plazo (un año o a veces dos) en respuesta a demandas inmediatas de la población. En consecuencia, uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo.

Atento a todo lo expresado, habrá que preguntarse quiénes son los que finalmente acceden a la posibilidad de decidir. En otros términos, cómo se posibilita la decisión (con qué actores y para qué actores).

Evaluar para decidir o decidirse a evaluar

Por último, describiremos algunas instituciones de contralor y evaluación, las que se despliegan en las instancias de monitoreo y evaluación de políticas. Entre ellas encontramos:

-Comités de control: permiten el desarrollo de la *accountability* social por medio de la rendición de cuentas de las autoridades, informando *ex ante* y *ex post* sobre sus acciones y sometiéndose a sanciones por su incumplimiento o inconducta. Existen diversas instancias a partir de las cuales exigir información sobre los resultados de la gestión en sus aspectos financieros, administrativos y políticos. Sin embargo, estas experiencias no están exentas de las limitaciones provenientes de su diseño institucional y de la dependencia emergente de su institucionalización estatal.

-Auditoría ciudadana: En cuanto mecanismo participativo que brinda a una comunidad la posibilidad de autoevaluarse y de mejorar su convivencia democrática. Para ello recurre a la combinación de técnicas de investigación, componentes de capacitación y de formación específicos para mejorar la gobernabilidad local, participación ciudadana, formación de redes, fomento de la confianza y del diálogo (Nilus, 2007). A la vez, una auditoría debe contrastar la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento mediante una evaluación.

Ahora bien, las instancias de evaluación en general, y de carácter participativo en particular, encuentran entre sus conocidas y ampliamente difundidas limitaciones el escollo de que se conviertan en un instrumento de aprendizaje para la toma de decisiones y no de sanción.

En este sentido, algunos autores nos dirán que el principal condicionamiento para el desarrollo de la participación en la evaluación radica en que:

La dimensión política de la evaluación se mantiene por su objeto y campo de ejercicio, pero, raramente se utiliza como elemento de debate y de participación en la clarificación de un proyecto colectivo (...) Se evalúa, pero forjar una

> cultura de la evaluación será un proceso más lento, que está ligado a la evolución de nuestro sistema político. Sin embargo, la política determina la evaluación y cualquier intento de utilizar las políticas públicas como elementos para el conocimiento de los mecanismos reales de gobierno tiene el peligro de convertirse en marginal si no demuestra saber afrontar el tema del poder (Bertrana Horta & Ysa, 2007: 140).

Por último remarcaremos que, como bien señala Annunziatta (2009), las instancias participativas institucionalizadas son espacios abiertos y regulados por el Estado que tienen una dinámica *top-down*. Los dispositivos no suelen ser implementados a causa de una amplia movilización social que los demanda, de suerte que la relativamente baja autonomía de los actores no estatales —tanto para proponer como para decidir— no puede ser una sorpresa. Esta condición atraviesa a la mayoría de los institutos aquí descriptos y se constituye como desafío principal para la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Reflexiones finales. Algunas propuestas para abordar los desafíos de la participación

Tras este recorrido, es posible observar que en los últimos años se han multiplicado las instancias e instituciones que convocan a los ciudadanos a participar para proponer, discutir, seleccionar, controlar, evaluar proyectos, políticas públicas, asuntos de interés colectivo para su barrio o ciudad. Sus protagonistas —autoridades del gobierno, actores, organizaciones de la sociedad civil— con frecuencia las conciben como ámbitos de "construcción de ciudadanía". Sin embargo, ellos mismos están envueltos en una serie de debates.

Algunos de estos derivan de la limitación y frenos impuestos desde afuera como condición para que la participación se dé, pero que terminan debilitándola, lo cual sirve en gran medida para culpabilizar a los ciudadanos de la pasividad a la que se los ha reducido (Nilus, 2007). Aparece nuevamente la importancia de generar institucionalidades inclusivas, no desde un "deber ser" de la participación, sino con capacidades efectivas para incidir en la toma de decisiones.

Coincidimos con Zurbriggen y González Lago (2014) en cuanto a que en América Latina ha dominado el enfoque gerencial del diseño de políticas y la participación. Según este enfoque, la participación debe ser incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos concebidos como consumidores o clientes, quienes en realidad legitiman políticas definidas de antemano. Abordar los procesos participativos con esta mirada es un obstáculo en términos de capacidades para poder afrontar la naturaleza compleja de los problemas. Fueron surgiendo entonces diversas críticas, que colocan el foco en la necesidad de innovar e ir hacia aquellos enfoques de tipo colaborativo basados en procesos de cocreación.

Pensar un sector público innovador implica nuevas formas de tomar decisiones, que involucren a diversos actores en procesos cocreativos en pos de incorporar la inteligencia colectiva a la gestión pública a través de ideas y metodologías colaborativas. Ello impacta claramente en las estructuras burocratizadas y entra en tensión con la cultura organizacional pública. Tal como plantea Ramió Matas (2018): "una Administración Pública innovadora para muchos representa un oxímoron" (p. 339).

El gran desafío está en crear nuevas formas de gobernanza colaborativa, en espacios donde la relación gobierno-sociedad se estructure a partir de lugares de encuentro mucho más abiertos y complejos en los que los actores coproducen, cocrean y construyen la legitimidad necesaria para poder determinar las mejores soluciones de política pública, generando valor público a la sociedad (Zurbriggen *et al.*, 2014: 333). Ahora bien, el interrogante sigue siendo cómo resolver estas tensiones en el interior de las administraciones locales.

Comenzaremos con plantear que la gobernanza no elimina los modos tradicionales de gestión, sino que convive con ellos, estableciendo una serie

de cambios en las estructuras organizativas que requieren de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos. En términos de Prats (2005) "un simple acompañamiento entre los sectores público y privado puede constituir gobernanza, pero será democrático sólo en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional" (p. 144).

Este enfoque nos habilita a dar uno de los debates que más preocupa en la literatura referida a la gobernanza: el debate sobre la dimensión democrática de las redes de gobernanza, que ha tendido a polarizarse entre posiciones más o menos optimistas sobre estos procesos.

En el polo más pesimista se encuentra una diversidad de autores que cuestionan el rol asignado al Estado en estas redes, asocian este paradigma al neoliberalismo y "(...) entienden que la gobernanza representa un paso atrás en las funciones representativas y redistributivas del Estado, la institucionalización de la participación de las élites empresariales en el *policymaking* y la cooptación institucional de las organizaciones sociales" (Martí, Blanco, Parés, Subirats, 2016: 31). Otros autores, en cambio, se muestran mucho más optimistas con respecto a las oportunidades de profundización e incluso de radicalización democrática derivadas de este tipo de arreglos institucionales en red:

> Apuntan hacia aspectos como la posibilidad de empoderar políticamente y de reforzar la participación de colectivos excluidos del sistema representativo; la potencial mejora en la transparencia del proceso de elaboración de las políticas; o la posibilidad de desarrollar formas de participación ciudadana directas, no mediatizadas por los partidos políticos ni por las grandes organizaciones sociales (Martí *et al*., 2016: 31).

Cuando nos acercamos a estos últimos, vemos que la gobernanza se puede plantear como un intento de establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados en la cual el poder se (re)localiza, las instancias gubernativas conforman redes y el poder fluye a través de estas, alimentándose de las demandas de los gobernados que luego procesa en forma de políticas públicas, tratando de fomentar la cooperación y contribuir a garantizar la gobernabilidad.

Ahora bien, ¿cómo involucrar nuevos actores en las prácticas de gobierno?, ¿cómo generar confianza entre ellos?, ¿cómo aumentar la legitimidad del Estado y asegurar la gobernabilidad? No se trata de resignar poder del Estado, sino más bien de cambiar su forma (Mayntz, 2001), de pensar alianzas estratégicas con otros actores (gubernamentales y no gubernamentales) en la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas públicos, sin que el Estado pierda el rol privilegiado que le brindan ciertos atributos cruciales en la toma de decisiones.

Las redes surgen así, dado que el poder se encuentra disperso entre diversos actores y donde se necesita la cooperación para alcanzar mayor efectividad (Mayntz, 2001). Un modo de abordar estas cuestiones es el que plantean Martí *et al.* (2016), quienes colocan el foco en la necesidad de evaluar las características democráticas de las redes de gobernanza sobre la base de tres grandes aproximaciones teóricas, siguiendo el modelo de Scharpf (1999):

> -La primera se centra en la participación de los actores de la sociedad civil en las redes de gobernanza (legitimidad de los actores).
>
> -La segunda, en la calidad democrática del proceso de elaboración de la política (legitimidad del proceso).
>
> -La tercera enfatiza en los resultados logrados por la política en cuestión (legitimidad de los resultados).

En torno a la pregunta *quiénes participan*, y en sintonía con Martí *et al*. (2016), al evaluar la participación en las redes de gobernanza deberíamos preguntarnos, en primer lugar, por el peso y la influencia que tiene la ciudadanía con respecto a los demás grupos de actores que conforman la red (gubernamentales y empresarios), y cómo esta puede estar efectivamente representada en las redes de gobernanza.

Estos autores marcan tres grandes perspectivas desde las cuales evaluar quién participa en las redes de gobernanza: la primera, preocupada por la participación de los actores en los órganos formales de participación; la segunda, por la representatividad sociodemográfica de los participantes (excluidos/incluidos); y una tercera, centrada en la capacidad de influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos y el compromiso por parte de los responsables políticos de habilitar a estos grupos como actores políticos con capacidad de influencia.

Sobre esta base, al momento del análisis es interesante no solo reparar en quiénes participan (representatividad) sino también *con qué capacidades reales de incidencia* en el proceso y resultado de las políticas. En ello debe considerarse el momento de la política en el que se desarrolla la participación —en el diagnóstico, la formulación, la implementación hasta la evaluación—, y a través de qué tipo de mecanismos participativos, con qué tiempos y características. Es decir, es preciso reconocer las estructuras y mecanismos de participación que convocan a la ciudadanía organizada y también a aquellos sectores no organizados. Entonces, otro de los rasgos con los cuales evaluar las características democráticas de las redes además de la "legitimidad de quienes participan", es focalizar en la "legitimidad del proceso" y en su calidad (de deliberación y búsqueda de consensos, de inclusión y diversidad de actores).

Por último, la tercera fuente de legitimidad democrática que presentan los autores es aquella relacionada con los resultados del proceso: ¿hacia dónde ha avanzado el proceso de participación?, ¿ha avanzado, por ejemplo, hacia una idea de ciudad más justa y democrática?; ¿cuáles fueron las etapas del proceso que permitieron lograr esos resultados?; ¿se han abordado las problemáticas de manera multidimensional?; ¿se han dado formas de coordinación interjurisdiccionales?; ¿cómo fue variando la red a lo largo de todo el proceso?

Estas dimensiones deben leerse además a partir del enfoque dominante con el que los gobiernos incorporan la participación; como ya hemos dicho, más cercanos al gerencialismo o más próximos a la gobernanza colaborativa.

En última instancia, lo que se problematiza ante el avance del enfoque de la gobernanza colaborativa es el propio rol del Estado, y el modo mismo de la formulación de políticas y servicios públicos. Esto a la vez redefine el espacio de lo público en el nuevo protagonismo que reserva a la ciudadanía.

Queda claro entonces que la participación ciudadana local no es una consecuencia automática de su inclusión en programas gubernamentales o de su formalización en instituciones. Para que las instituciones participativas resulten efectivas, es necesaria una fuerte convicción colectiva de fortalecer la democracia desde el nivel local que se traduzca en agendas de responsabilidad compartida, verdaderos puentes de diálogo y cooperación en la gestión, con horizontes temporales determinados y susceptibles de redefinición y ajustes.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Grupo Editorial.

Annunziata, R. (2010). *El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires*. En Actas del Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Canadá, Toronto.

Bertrana Horta, X.; Ysa, T. (2007). Los retos de la evaluación de políticas públicas: entre la participación y la responsabilidad. *Nuevas Politicas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*; 3, 129-142.

Cravacuore, D. (2009). *La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*. En Delamaza, G. & Flores,

D. (Eds.). Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana (pp. 162-181). Santiago: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*; 6(1), 5-17.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. C. Venesia, *Políticas Públicas y Desarrollo Local.* Rosario: FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos.* Quito: Anthropos – FLACSO.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD*; 21, 7-22.

Martí, M.; Blanco, I.; Parés, M. y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27-51). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Meny, Y. & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Nilus, P. (2007). *Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local: el caso de las auditorías ciudadanas*. En Actas del XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf (20-6-2018).

Pogiese, H. (2000). Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad. En Torres Ribeiro A. (coord.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (pp. 143-174). Buenos Aires: CLACSO.

Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramió Matas, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International,* 1(3), 315-354.

Roth Deubel, A. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Zurbriggen, C.; González Lago, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*; 3(2), 329-361.

Santiago Fernández
Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Argentina

Marcelo Sain
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Gobiernos locales y seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires

Introducción

Desde hace una década, se viene desenvolviendo en Argentina un proceso institucional de gran relieve: la mayor participación de los municipios en la gestión de los asuntos de seguridad pública. Al respecto, hay una faceta polémica y conflictiva dada por la disyuntiva social y política: si la eventual descentralización debe alcanzar a la policía; es decir, la conformación o no de policías locales dependientes del nivel jurisdiccional municipal.

En este marco, en el presente artículo se realiza un estudio de caso que corresponde a la provincia de Buenos Aires, porque es en ella donde se ha planteado más acabadamente la posibilidad de constituir policías en el ámbito municipal. Así, se pone particular atención en la última y más paradigmática iniciativa de intento descentralizador: la conformación de las denominadas policías locales en más de 80 municipios de la provincia de Buenos Aires a partir de 2014.

En primer lugar, se pretende describir el nuevo rol que han asumido los municipios en materia de seguridad, que ofrece el contexto de posibilidad para la descentralización de la policía. En segundo lugar, se propone clarificar los argumentos y posiciones políticas en torno a la cuestión de la conformación de policías locales. Por último, se reflexiona sobre las policías locales como política pública, analizando las alternativas, la formulación definitiva de la política, su implementación y persistencia intertemporal así como los problemas de diseño, implementación y estabilidad que ha tenido la iniciativa escogida.

El nuevo rol municipal en seguridad

No es posible imaginar municipios argentinos con cuerpos policiales propios, sin un contexto preexistente donde esos gobiernos locales hayan empezado a intervenir y aumentar su participación en las políticas de seguridad.

Dicho contexto es tan incipiente como ostensible; es decir, recién en los últimos años y en las urbes más grandes, los municipios han empezado a involucrarse en seguridad, pero al mismo tiempo es notorio que el rol local ha ido evolucionando hacia un mayor compromiso en un proceso de "localización" de la seguridad. Un indicador del creciente involucramiento municipal en la provincia de Buenos Aires ha sido, desde mediados de la década del 90, la creación y jerarquización de dependencias de seguridad municipales, el aumento de sus burocracias y de las asignaciones presupuestarias destinadas a estas nuevas áreas.[1]

En cuanto a los recursos afectados a seguridad por los municipios en la provincia de Buenos Aires, a partir de un relevamiento realizado en 2013 por el bloque de Nuevo Encuentro de la Cámara de

Diputados provincial, se observa que el presupuesto total afectado por algunos municipios era considerable, pero todavía resultaba baja la cantidad de recursos por habitante y existía una gran disparidad entre estas jurisdicciones.[2] En los últimos tiempos, la inversión de los municipios ya alcanzaría entre el 10 % y el 15 % de sus recursos ("Sergio Berni quiere reformular las policías en los municipios", diario *La Nación*, 2020, 23 de febrero).

Entonces, cabe preguntarse: ¿qué hicieron los municipios bonaerenses con las estructuras creadas, la burocracia municipal de esas dependencias y el presupuesto afectado? Es evidente que se ha superado un primer momento que se caracterizó por el dilema sobre si intervenir o no en seguridad (Sozzo, 2009), por responder a esa disyuntiva con una estrategia exculpatoria que atribuía la responsabilidad y la competencia al nivel provincial de gobierno (Rodríguez Games, 2016), y, en ese marco, por limitarse a funcionar como un canal de transmisión de los reclamos ciudadanos hacia las autoridades provinciales (Binder, 2016).

Un segundo estadio de la participación municipal en materia de seguridad estuvo definido por la cooperación operativa, sobre todo a partir del apoyo material de los municipios a las dependencias policiales con jurisdicción en sus distritos (Sain, 2007), pero al no lograr mejorar la situación ni el servicio policial, este gasto se comenzó a visualizar como improductivo (Binder, 2016). En la provincia de Buenos Aires, esta modalidad de apoyo material directo se ha dado generalmente en el marco de Convenios de Colaboración Institucional suscriptos por los distintos gobiernos municipales y el Ministerio de Seguridad provincial.

En los últimos años se configuró una nueva etapa en la que los municipios han tenido un mayor involucramiento en las políticas de seguridad. Al respecto es pertinente distinguir, por un lado, la participación municipal como consecuencia de la implementación de políticas "desde arriba" promovidas por el ámbito nacional o provincial y, por el otro, las iniciativas propias "desde abajo", a las que se destinan los recursos municipales. También es importante para caracterizar esta etapa no caer en la falacia de la descripción por suma de excepciones, laberinto en el que se han visto enredados muchos estudios académicos y que consiste en describir un panorama amplio y exagerado en cuanto al abanico de intervenciones locales pero adicionando excepciones de muy bajo financiamiento, alcance territorial e impacto, es decir, "cisnes negros".

Los cisnes "blancos", por su hegemonía y protagonismo, han sido de políticas concebidas desde una lógica incremental, infraestructural y tecnológica centradas en la vigilancia del espacio público: más cámaras, más patrulleros, más monitoreo satelital, mejoras en la infraestructura policial en el distrito, más móviles municipales. Como ejemplos "desde arriba" pueden mencionarse el Plan Integral de Protección Ciudadana[3] —una iniciativa del gobierno nacional desarrollada a partir de 2009 en cuya ejecución participaron 40 municipios de la provincia de Buenos Aires— y, más recientemente, la creación del Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad[4] en mayo de 2016 por parte del gobierno provincial, destinado a inversiones en los 135 municipios de la provincia. "Desde abajo", la iniciativa municipal también se ha centrado en este tipo de políticas, motivo por el cual el destino de los recursos locales resulta recurrente: sistemas de cámaras, instalación de centros de monitoreo, distinto tipo de vigilantes municipales o guardias urbanas,[5] compra y mantenimiento de móviles municipales; es decir que en la práctica se financian solo actividades de vigilancia preventiva.

¿Cuáles han sido las políticas por fuera de este patrón? Como excepciones "desde arriba" puede mencionarse, por un lado, el Programa Comunidades Vulnerables, una iniciativa de prevención social del delito que, con limitaciones de alcance y financiamiento, fue impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre 2001 y 2005 y en cuya implementación participaron algunos municipios de la provincia de Buenos Aires como San Isidro y Morón (Ciafardini, 2006; Sozzo, 2009). Por otro lado, cabe hacer referencia al impulso provincial de la participación ciudadana en materia de seguridad con la conformación de los Foros de Seguridad a partir de la sanción de la ley 12.154 y donde los municipios han sido fundamentales para su im-

plementación.[6] Por su parte, como excepción "desde abajo" cabe destacar la constitución de observatorios de seguridad municipales con el objetivo de producir información sobre violencias y delitos, aunque en muchos casos no publican sus informes y la mayoría no cuenta con información propia sino que analizan la que producen otras fuentes.[7] Un ejemplo de este tipo de dispositivos es el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia de la Municipalidad de General Pueyrredón.[8]

La policía local y su incorporación al debate público provincial

Más allá de los *cisnes blancos* (las políticas infraestructurales y tecnológicas de vigilancia) y los *cisnes negros* (prevención social, participación comunitaria o gestión del conocimiento), últimamente emergió en el debate público con gran protagonismo y repercusión la descentralización policial. Esta iniciativa intenta intervenir sobre la tensión existente entre la mayor municipalización de la seguridad y las escasas reformas en el camino de la descentralización de la policía que ofrezcan un correlato. En este sentido, se observa una creciente visibilidad de los intendentes en las discusiones sobre seguridad, sin que ello se traduzca en una descentralización policial efectiva (CELS, 2015).

La discusión política sobre la descentralización policial puede observarse fundamentalmente a partir de 2010, cuando con mayor énfasis se han registrado manifestaciones públicas, reclamos y demandas "desde abajo" de algunos municipios para hacerse cargo del servicio policial en su jurisdicción, a partir de los problemas de inseguridad en sus distritos y su insatisfacción con el desempeño de la policía bonaerense. Por ejemplo, en 2010 un grupo de intendentes de la provincia de Buenos Aires planteó la necesidad de formar cuerpos policiales locales. En un sentido parecido, el municipio de Morón realizó en 2012 un petitorio denominado "Queremos nuestra Policía Municipal" en el que se juntaron firmas en adhesión al proyecto de ley de creación de policías municipales presentado en la legislatura bonaerense (CanalMM, 2012). Por su parte, en 2013 el municipio de General Pueyrredón estuvo a punto de realizar una consulta popular para la creación de la Policía Municipal, que fue suspendida a pocos días de efectuarse por orden judicial ("No habrá consulta", 2013, 8 de junio).

En este contexto se produjo la presentación de proyectos y el debate legislativo desarrollado entre 2012 y 2014 sobre los diferentes modelos posibles para la descentralización policial en la provincia.

Considerando el panorama descripto puede sostenerse la siguiente tesis: el mayor involucramiento municipal en los temas de seguridad ofreció el marco necesario para el debate sobre la descentralización policial y, al mismo tiempo, es precisamente la competencia municipal en materia de policía la que emerge en la actualidad como un factor determinante para que se profundice una efectiva descentralización de la gestión de los asuntos de seguridad.

Las policías locales como argumento

El consenso social y político sobre la importancia de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad no se ha trasladado a un acuerdo sobre la descentralización municipal de la policía en la provincia de Buenos Aires, en la cual se articulen tres niveles de gobierno y policía: estatal, provincial y local. En principio, la conformación de policías municipales implicaría una redefinición de los niveles del sistema policial y la distribución de funciones y competencias.

Desde que esta cuestión entró en el debate público, distintos actores políticos han argumentado sobre la conveniencia o no de reformar el sistema policial bonaerense con la conformación de cuerpos policiales locales; es decir, con algún tipo de dependencia, participación o incidencia de los municipios. Los problemas públicos no tienen una única lectura posible, sino que son una construcción analítica, y por tanto suponen la emergencia de distintas interpretaciones realizadas por diferentes actores en función de sus intereses, valores y percepciones, que luchan por incorporar en la agenda gubernamental

su propia definición para que en base a ella se elaboren las políticas (Subirats, 1992; Tamayo Sáez, 1997). Para clarificar los distintos argumentos y posiciones de los actores políticos en el caso analizado resulta pertinente utilizar, aunque no como recurso exclusivo, el debate del Legislativo bonaerense de 2014 sobre el proyecto que proponía la creación de policías locales en la provincia de Buenos Aires.

¿Qué han sostenido los que apoyan la descentralización del sistema policial de la provincia? En primer lugar, observan esta alternativa como una *estrategia de reforma a la policía bonaerense*, considerando a la policía provincial como parte del problema por su colapso institucional en la prestación de un servicio público con eficacia y eficiencia, pero también por sus abusos y corrupciones que generan la necesidad de cambio. Es decir, contra el *statu quo* —entendido como la continuidad de la policía bonaerense tal como está— la conformación de cuerpos policiales locales aparece como una alternativa superadora. En esta línea argumental, el diputado Sain del partido Nuevo Encuentro (NE), señalaba en el debate sobre la creación de las policías locales:

> Por último, señor presidente, quiero señalar que hay un consenso importante entre muchos dirigentes locales de que el contexto de emergencia de esta discusión y del tratamiento de este proyecto de ley tiene que ver con la crisis de la Policía de la provincia de Buenos Aires. Suscribo a esa lectura. Ahora bien, la alternativa a las Policías Locales es la continuidad de la Policía Bonaerense en el manejo de la seguridad preventiva; la alternativa no es la policía noruega en la provincia de Buenos Aires. Si la opción a la Policía Local fuesen las policías nórdicas, yo quizás prefiera éstas. Pero la alternativa real es la Policía de la provincia de Buenos Aires, la que, en todo caso, si este proyecto no se convierte en ley, será la policía que seguirá gestionando la seguridad pública de los bonaerenses (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2535-2537).

Un segundo argumento es el beneficio de la *cercanía*, ya que las policías locales permitirían más proximidad, control social, capacidad de respuesta e intervenciones con mayor anclaje territorial por el conocimiento de las problemáticas criminales locales. En esta línea argumental, por ejemplo, quien era juez de la Corte Suprema, Raúl Zaffaroni, afirmaba en 2013 que:

> Pensaría hasta qué punto no hay que programar un pase de la policía de calle para el delito común a los municipios, con control vecinal. Inmediatez, fuerzas más chicas, más controlables. Naturalmente que habría que tener una policía centralizada para delitos complejos y habría que separarla de la policía de investigación criminal que, un día, con un proceso acusatorio, podría depender del Ministerio Público o de los poderes judiciales. Pero la policía de seguridad de calle tiene que estar cerca de la gente, cerca de la manifestación terciaria del Estado, la que uno tiene más a la mano, que es la municipal ("La fuerza capaz de desestabilizar es la policial", diario *Página 12*, 2013, 12 de diciembre).

Un tercer argumento es de tipo *organizacional,* centrado en las ventajas aparejadas para la gestión, especialización y orientación de los recursos. En principio afirman que las instituciones más chicas son más fáciles de administrar y más controlables. A su vez, se menciona que las policías locales conllevan una *mayor especialización* entre policías preventivas y de investigación, dado que las labores de las fuerzas locales se concentrarían exclusivamente en tareas preventivas mientras que las de investigación quedarían a cargo del sistema policial provincial y/o judicial.[9] Al mismo tiempo, permitirían un *menor desvío de recursos* a tareas no operativas: las grandes estructuras de las policías centralizadas tienden a la burocratización y destinan un mayor número de personal a tareas administrativas en detrimento del trabajo policial operativo. Sobre esto último, en 2013 Alejandro Granados, quien era el ministro de Seguridad provincial, fue crítico de la policía de la provincia de Buenos Aires en cuanto a la cantidad de personal que destinaba a las labores operativas y señaló que solo lo hacía el 56 % (32 000 policías), en un plantel que ascendía a 58 000 agentes ("Sólo la mitad de la policía bonaerense combate la inseguridad", diario *La Nación*, 2013, 25 de septiembre).

Precisamente, en el debate legislativo de 2014 el diputado provincial Lorenzino (FPV) defendía el proyecto de creación de policías locales como instrumento para focalizar los recursos en el patrullaje preventivo:

> ¿Para qué está la Policía Local? Claramente, queremos que se suba a un patrullero. [...] que lleguen a la mañana, se presenten en su comando, se suban a un patrullero con su pareja y estén las ocho o diez horas de trabajo en la cuadrícula que les corresponda, haciendo prevención del delito en esa comunidad; que tengan un salario razonable, que terminen su trabajo, que dejen su arma y que puedan volver a su casa para estar con su familia (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2517-2518).

¿Cuáles fueron los principales argumentos esgrimidos por los actores políticos que se han opuesto a la descentralización policial? En primer lugar, los *problemas de coordinación* entre policías, cuando se observan las dificultades para articular las acciones entre distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, pero en el plano político, destacan las dificultades de promover una lógica colaborativa y la posible emergencia de escenarios donde los municipios no cuenten con el apoyo del Ejecutivo provincial. Colocando el foco en este aspecto, el senador Fernández de la Unión Cívica Radical (UCR), afirmaba en 2014, cuando se debatía el proyecto en esa Cámara:

> Está claro, además, por lo menos desde mi punto de vista, que hay una fuerte falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado para atender inclusive cuestiones centrales como la política de seguridad. Basta con recorrer los diarios, los medios de comunicación pública, para advertir los reclamos de gobernadores y de funcionarios nacionales respecto a reclamos cruzados por la política de seguridad, por la utilización de fuerzas federales para la seguridad en distritos del Conurbano, o por los problemas que se dan cuando se retiran las fuerzas federales de esos lugares. La realidad es que hay una fuerte falta de coordinación (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, 2014: 430 y 431).

Quienes se posicionan a favor de las policías locales admiten que es esperable que existan mayores dificultades de coordinación entre policías. No obstante, destacan que las bondades de la descentralización son superiores a los mencionados problemas; que es posible resolverlos mediante reglas claras de actuación, la provisión de ciertos servicios de manera centralizada y la institucionalización de dispositivos provinciales y municipales de coordinación tanto política y como operativa, similares a los existentes en otros sistemas con múltiples niveles y estructuras policiales.

Un segundo argumento son los *problemas de capacidades institucionales locales que generan inequidad en la prestación de servicios públicos.* Sostienen que los municipios no disponen de las estructuras específicas, el personal capacitado ni el financiamiento necesario para la conducción de la policía, y que, al mismo tiempo, la diferencia de recursos entre municipios llevará a la existencia de policías locales ricas y pobres. Afirman que el municipio es el nivel jurisdiccional con menores recursos y que las policías locales son costosas sobre todo en personal y capacitación, motivo por el cual habrá distinta calidad de servicio en función de la riqueza de cada municipio con diferencias en la numérica de plantillas, capacitación e infraestructura. En este sentido, destacan que estos problemas se observan en las experiencias de descentralización en Argentina, las cuales no han sido muy auspiciosas en cuanto a equidad y calidad de los servicios descentralizados. Algún intendente ha manifestado su resistencia a la municipalización de la policía refiriendo a su incapacidad organizacional y financiera, como por ejemplo Raúl Othacehé, quien fuera hasta diciembre de 2015 el intendente de Merlo:[10]

> Los municipios, aun los más grandes, no son entidades suficientemente sólidas para organizar, conducir y solventar una Policía Armada Municipal. A su vez atraviesan graves dificultades de financiamiento, y de ninguna manera se hallan preparados para cumplir la función policial ("Othacehé, contra la Policía Comunal", 2013, 21 de noviembre).

Los actores políticos a favor de la descentralización han contraargumentado que la propuesta de descentralización es con transferencia de recursos, que la calidad del servicio actual no podría ser peor y que se venía desarrollando un proceso descentralizador diferente a otros, porque el problema central en esos casos anteriores fue que no se tuvo claro qué mantener centralizado y para qué, cuando aquí hubo un núcleo de coincidencias sobre la competencia de las policías locales (fundamentalmente tareas de vigilancia preventiva) y un consenso sobre un conjunto de servicios que ningún actor propuso descentralizar (por ejemplo, las tareas de investigación). Al respecto, el diputado Marcelo Sain (NE) sostenía:

> Debo destacar que, en este caso —el de las Policías Locales—, la descentralización de la gestión policial a nivel de seguridad preventiva para los municipios se hizo, tal como se ventiló en este debate y en todo lo que hemos abordado en los últimos dos o tres meses aquí en la Legislatura, de manera más o menos ordenada en comparación con otros procesos de descentralización mucho más catatónicos, mucho más inciertos. El debate de esta ley permitió establecer criterios sobre lo que es central y lo que va a ser objeto de descentralización en materia de Policías Locales. Eso no ocurrió, por ejemplo, en materia de salud, en materia de educación o en otras materias (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2535).

En tercer lugar, se mencionan *impedimentos jurídicos competenciales*, colocando el foco en el debate legal sobre cuál es la autoridad política que debe estar a cargo de las fuerzas de seguridad. Así, el senador Foglia, del Bloque Generación para un Encuentro Nacional y Frente Amplio Progresista (GENFAP), se refería a esta cuestión cuando se debatía el proyecto en la Cámara de Senadores:

> Claramente nuestra Constitución dice que las fuerzas de seguridad pública deben estar en manos del Poder Ejecutivo provincial; pero más allá de eso, decíamos que los municipios sí tenían que involucrarse con la inseguridad [...] porque a la inseguridad no se la combate solamente con cascos ni gorras azules, sino que es un problema mucho más amplio [...] Me parece que ese es el trabajo que está en mano de los municipios, y no el de ser depositarios de la fuerza policial. De hecho, creo que debe estar concentrada en el Estado provincial, porque este Estado debe igualar que cada municipio de la provincia de Buenos Aires tenga acceso a los mismos niveles de seguridad (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, 2014: 424).

Sin embargo, los actores políticos promotores de la municipalización de la policía han sostenido argumentos jurídicos sobre la viabilidad, incluso para que los municipios crearan por sí mismos cuerpos de seguridad sin necesidad de una ley provincial que los habilitara, a partir del reconocimiento de competencias suficientes para ello. El eje argumental se basaba en la autonomía municipal establecida en el sistema constitucional argentino según lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional; que el silencio al respecto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires debía interpretarse como una aceptación tácita de la autonomía municipal y —en cuanto al alcance de dicha autonomía— que la conformación de una policía municipal es una facultad propia e inherente de los municipios autónomos derivada de su poder de policía comprendido en la facultad de legislar y administrar y, en ese sentido, la función provincial de garantizar la seguridad pública no puede inhibir las competencias del municipio en su jurisdicción (Bianchi, 2013; Spota, 2013).[11]

Un cuarto argumento es el riesgo de la *politización* de las policías locales y su uso por parte de los intendentes como fuerzas de choque para dirimir disputas políticas. En esta línea, en 2014, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner criticó la represión de personal municipal de vigilancia de San Isidro contra militantes políticos y se preguntó:

> ¿Para qué quieren la policía comunal algunos? [...] Cuando veía esas imágenes, yo decía, ¿y para esto se quieren las policías comunales?, ¿van a ser policías de seguridad política de los intendentes, guardias pretorianas, o van a ser realmente para la comunidad? Es una cosa

> que también deberíamos interrogarnos (Cristina Fernández de Kirchner, discurso presidencial, 2014).[12]

La postura de la izquierda frente a las policías locales es también un ejemplo de esta línea argumental, ya que colocó el foco en lo que ha sido su crítica histórica a la policía como brazo armado del Estado que los gobiernos utilizan para la represión de las luchas y manifestaciones populares. En este sentido, el diputado Castillo del Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) afirmaba en el debate legislativo:

> Sin Policías Locales, las barras bravas golpeando a opositores, a trabajadores municipales, a quienes pelean por un pedazo de tierra, es cosa cotidiana. Simplemente buscando las noticias en los diarios, 60, 70 episodios denunciados de arbitrariedad política cometidos por quienes, ocasionalmente, y no tanto porque algunos llevan 20 o 25 años al frente de las intendencias que ejercen el poder. Y ahora se les está dando una Policía, que no hay que ser muy perspicaz para intuir que van a poder ser utilizadas como grupo de choques (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2544).

Desde las voces a favor de la descentralización se ha contraargumentado que la hipotética utilización política, llegado el caso, sería castigada en las urnas, pero que no correspondía privar a los bonaerenses de un mejor servicio de prevención policial por el temor a que una herramienta a disposición de los gobiernos locales sea mal utilizada. En esta línea afirmaba el diputado Sain (NE):

> En primer lugar, les cuento que tengo muchos amigos progresistas, de centroizquierda, que me han preguntado: ¿A los intendentes malos, los que no nos gustan, los que hacen las cosas mal, vamos a fortalecerlos con este conjunto de instrumentos? A los intendentes malos hay que ganarles en las urnas. No podemos legislar para los intendentes amigos o los buenos. Tenemos que legislar para el conjunto de la Provincia de Buenos Aires. Los intendentes malos, los que viven realizando pactos espurios y clandestinos con la policía provincial no quieren Policías Municipales, porque ya son jefes de aquella policía. En cambio, los intendentes que ven que este sistema de gestión de la seguridad pública es un problema, y un problema que les estalla en la cara a cada uno de ellos a partir de la demanda de la gente, están dispuestos a llevar adelante este conjunto de iniciativas (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, 2012: 10 y 11).

Por último, también se mencionaron los problemas de corrupción de las policías locales, como si estas fueran más permeables a su cooptación por el crimen organizado, y especialmente se aludió a la complicidad con narcotráfico, ejemplificando con la experiencia mexicana.[13] En palabras del diputado Silvestre (UCR):

> Ahora, tenemos a los especialistas mexicanos que implementaron este sistema y fracasaron; vinieron y nos dijeron: señores, no lo hagan porque hoy estamos tratando de reconstruir la policía otra vez centralizada, provincializada o estatal, como era antes, porque no solo no dio resultado, sino que fue peor, porque al narcocrimen o a las mafias organizadas, les es más fácil cooptar pequeñas células que meterse dentro de un sistema provincial o estatal. Hoy, los mismos mexicanos, nos dicen que no cometamos ese mismo error (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2539 y 2540).

En el mismo sentido, el diputado Díaz del Frente Amplio Progresista (FAP):

> Estamos creando una fuerza que, frente al problema que tenemos, es absolutamente débil. El problema central es el crimen organizado, que hoy no está con la presencia total de los carteles de la droga en el territorio argentino. Las bandas de crimen organizado tienen características a niveles locales, características que quizás van poco más allá pero no les da para cooptar una fuerza de seguridad provincial en su conjunto -obviamente, tienen varios sectores de ella-, pero sí les va a dar para

> cooptar una fuerza que nace con una debilidad extrema en el desarrollo y ejercicio de sus funciones. [...] Nos asombramos con el «chapo» Guzmán, que fue perseguido por todas las agencias del Estado de México y fue capturado. ¿Saben cuál era el anillo protector del «chapo» Guzmán antes de ser capturado? La policía municipal de ese lugar. [...] Y, obviamente, que estas bandas en la Argentina obtuvieron poder de cooptación; tenemos los ejemplos de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Federal. Tampoco le escapamos a las cuestiones y al debate autocrítico. Obviamente que tenemos problemas, pero si tuviésemos las municipales, quédense tranquilos que tendríamos serios problemas para el desarrollo y el ejercicio (Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, 2014: 2553).

Sin embargo, quienes apoyan la descentralización han respondido sobre la base de dos argumentos. En primer lugar, que en gran medida las policías provinciales ya están corrompidas hasta los más altos niveles organizacionales. De esta forma, mientras la corrupción de las policías locales es una conjetura posible, la de las policías provinciales es una certeza. Por ejemplo, quedó en evidencia que policías provinciales eran socias y árbitros de negocios criminales en episodios ocurridos en los últimos años en tres provincias argentinas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y, a través de las prácticas ilegales de actores que detentan poder en dichas instituciones policiales, no solo forman parte del narcotráfico, sino que han sido el factor determinante de su expansión y configuración actual (Sain, 2010; 2013; 2017). Incluso hay ejemplos de corrupción institucional en policías federales, como en una causa judicial reciente que da cuenta de que parte de la recaudación proveniente de la corrupción en la Policía Federal Argentina era distribuida a órganos superiores, entre los que se encontraba el área de control interno y pone a la luz que el problema de la corrupción no es "moral, individual o de conductas desviadas", sino de alcance institucional (Fernández, 2018). En segundo lugar, los promotores de la descentralización afirman que lo local y de menor tamaño es más fácil de controlar y que el intendente tendrá, llegado el caso, la demanda ciudadana y el costo político frente a hipotéticos hechos de corrupción.[14]

Cuadro 1

Síntesis del debate político en torno a la municipalización policial en la provincia de Buenos Aires	
Argumentos a favor	Argumentos en contra
1. Estrategia de reforma frente al colapso institucional de la policía bonaerense.	1. Problemas de coordinación entre distintos niveles de gobierno y policía.
2. Beneficio de la cercanía, mayor proximidad, control social, capacidad de respuesta y conocimiento del territorio.	2. Problemas de capacidad institucional local (estructuras, personal, recursos) y de equidad y calidad de los servicios descentralizados.
3. Ventaja organizacional porque instituciones más chicas son más fáciles de administrar y más controlables.	3. Impedimento jurídico y de competencia, interpretando que las fuerzas de seguridad deben estar en manos del PE provincial.
4. Posibilita la especialización entre policías preventivas y de investigación, ya que las policías locales se abocan a la prevención.	4. Riesgo de politización de las policías locales y su uso por los intendentes como fuerza de choque para dirimir disputas políticas.
5. Ventaja organizacional para la orientación de recursos, evitando el desvío a tareas no operativas.	5. Problemas de corrupción de las policías locales, más permeables a su cooptación por el crimen organizado.

Las policías locales como política pública: los factores explicativos del fracaso

En 2014, por iniciativa del Poder Ejecutivo provincial, se formuló e implementó una política pública en materia de descentralización del sistema policial bonaerense: se crearon las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) para los municipios de más de 70 000 habitantes. En este apartado se pretenden analizar distintas fases del ciclo de esta política: las alternativas en debate, la formulación de la política, la implementación y la persistencia intertemporal del camino escogido, así como los problemas de diseño, implementación y estabilidad que ha tenido esta política.

Las alternativas en el debate legislativo

El período comprendido entre 2012 y 2014 fue *el momento del debate sobre las alternativas.* En esos años se desarrolló la discusión política y legislativa en relación con los diferentes modelos posibles.

En la Legislatura bonaerense se presentaron varios proyectos de ley sobre policías locales que diferían en sus contenidos.[15]

Resulta evidente que cuando se hablaba de policías locales no todos los actores políticos entendían, pretendían ni promovían lo mismo. El término *policía local* tenía múltiples acepciones posibles: por un lado, se la entendía como una guardia urbana; por otro, como una dependencia de la policía provincial sobre la que se otorgaba alguna competencia a los gobiernos locales (por ejemplo, elegir sus jefes); por último, como una burocracia policial municipal completamente dependiente del intendente a partir de una descentralización efectiva del sistema policial con tres niveles de policía (federal, provincial y municipal).

Las alternativas de política que se expresaban en los diferentes proyectos legislativos variaban en función del posicionamiento sobre los siguientes ejes de discusión: (1) ¿cuál sería la dependencia orgánica y funcional de la policía local?; (2) ¿cómo se resolvería la cuestión territorial, en cuanto al despliegue de las policías locales y la policía provincial?; (3) ¿ se establecería o no un límite poblacional para la conformación de las policías locales?; (4) ¿qué labores policiales se descentralizarían en las nuevas policías locales? (5) ¿las policías locales se regirían por las mismas normas de personal que la policía provincial o se elaboraría un modelo profesional diferente?; (6) ¿cómo se financiarían?; (7) ¿se descentralizaría o no la formación y capacitación de las policías locales?

Desde el 26 de febrero de 2014, cuando el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de "Ley de Policías Locales de la provincia de Buenos Aires", se desarrolló el debate legislativo en torno al contenido de esa propuesta. En la iniciativa se establecía que las policías locales dependerían orgánica y funcionalmente de los intendentes; se emulaba para las policías locales el régimen profesional de la policía de la provincia de Buenos Aires[17] y, en aquellos municipios en los que se conformaran policías locales, se habilitaba la coexistencia con la policía provincial bajo la conducción de diferentes autoridades: el intendente, a cargo de la policía local y el Ministerio de Seguridad, de la conducción de la policía de la provincia de Buenos Aires.[18] Una frase del entonces ministro de Seguridad Alejandro Granados resulta ilustrativa acerca de cómo se concebía este sistema de superposición de policías con las mismas competencias:

> Tiene que ser así: cuando estemos en una plaza comiendo un helado tiene que pasar el móvil de la Policía de la Provincia; cuando vas por la mitad del helado tiene que pasar el móvil de la Gendarmería; y cuando estás terminando el cucurucho tenés que ver el móvil de la Policía local. Entonces ahí sí los que van a tener sensación de inseguridad van a ser los delincuentes ("Según Granados, la inseguridad es una llaga que le toca a cualquiera", 2014, 12 de enero).

Cuadro 2

Ejes de discusión y alternativas de política en el debate legislativo	
Eje de discusión	**Alternativas**
Dependencia	La principal cuestión a definir era la dependencia orgánico–funcional de las policías locales, básicamente si se realizaría una descentralización efectiva bajo la conducción del intendente o si se limitaría el proceso a desconcentrar la policía provincial, conservando una dependencia orgánica del nivel provincial de gobierno.
Control territorial	Fue objeto de debate si sustituiría o no a la policía provincial —si a medida que se desplegara el dispositivo policial local se replegaría la policía provincial en sus tareas de prevención, y perdería su poder territorial—, o si el dispositivo local y el provincial se superpondrían en el mismo distrito. Bajo un esquema de superposición, también se debatió qué pasaría con la policía bonaerense desplegada en los municipios y si, en función de reforzar el rol directivo del intendente, los policías provinciales pasarían a depender operativamente del municipio, sin perjuicio de su dependencia orgánica del Poder Ejecutivo provincial.
Límite poblacional	Se discutió el universo de municipios alcanzados, a partir de si se establecía algún límite poblacional, considerando las dificultades de conformar dispositivos policiales en municipios pequeños y la gran heterogeneidad que genera la inexistencia de limitación.[16] Las propuestas fueron desde permitir la conformación de policías locales en todos los municipios bonaerenses hasta habilitarlo solo en aquellos que superaran los 70 000 o 100 000 habitantes.
Funciones	Debía definirse cuáles de las labores policiales se incorporarían al proceso descentralizador: desde que ocuparan un papel secundario de colaboración con otros cuerpos policiales, que tuvieran plena competencia en la prevención hasta que realizaran también tareas de investigación.
Modelo profesional	Dividía posturas si se realizaría un régimen de personal diferenciado al de la policía provincial, aprovechando la oportunidad para establecer policías con nuevos estándares profesionales, o si las policías locales se regirían por las normas de personal vigentes de la policía provincial.
Financiamiento	Se discutían distintas modalidades de financiamiento, desde que dependieran financieramente de las intendencias hasta que la provincia se hiciera cargo, ya sea que absorbiera con su presupuesto la remuneración de la cantidad mínima de integrantes de cada policía local o que se creara un fondo específico integrado por recursos provinciales para financiar los gastos necesarios para su funcionamiento. También se debatía sobre los recursos humanos e infraestructurales de la policía provincial desplegados en los municipios, con propuestas que iban desde la posibilidad de su traspaso al municipio hasta, por el contrario, garantizar que se mantuvieran en igual cantidad a la existente al momento de la conformación de la policía local y se superpusieran ambos dispositivos.
Formación y capacitación	La cuestión giraba sobre si se descentralizaría o no la formación y capacitación de las policías locales, con propuestas que abarcaban desde conformar un instituto dependiente de cada intendente hasta que estuviera a cargo del Ministerio de Seguridad provincial, y con opciones intermedias como la competencia provincial, pero con participación municipal, o la de responsabilizar a los municipios, pero con mecanismos de supervisión provincial.

Ese proyecto original tuvo cambios sustantivos en el trabajo de las comisiones y fue la versión modificada en el ámbito legislativo la que obtuvo media sanción el 21 de mayo de 2014 en la Cámara de Diputados, por una mayoría conformada fundamentalmente por los diputados de Nuevo Encuentro, del Frente para la Victoria y del Frente Renovador. Las principales modificaciones incorporadas en las comisiones giraron sobre tres ejes: (1) la conducción de la policía provincial (se aprobó que el intendente fuera el jefe operativo de su policía local, pero también de la policía provincial desplegada en su distrito); (2) el régimen profesional de las policías locales, con una clara diferenciación de la policía bonaerense, en particular en cuestiones relativas al uso de la fuerza (por ejemplo, limitando el uso de armas al horario de servicio o prohibiendo la detención de personas con fines de identificación); (3) el financiamiento, con un mecanismo que procuraba garantizar más claramente el sostenimiento provincial de las policías locales.

Sin embargo, fue evidente que empezó a consolidarse una coalición de actores más allá de las fronteras partidarias (el propio Poder Ejecutivo provincial, el Frente Renovador, varios intendentes y la policía bonaerense) que se oponía a los tres cambios claves fruto del trabajo legislativo. Por un lado, a que la policía bonaerense perdiera su control territorial, por otro lado, al nuevo modelo profesional de las policías locales, que interpelaba los parámetros tradicionales de la policía provincial y limitaba el uso de la fuerza,[19] y por último, al mecanismo de financiamiento, poniendo en discusión si verdaderamente los recursos provinciales comprometidos eran automáticos y sin margen para la discrecionalidad.[20]

Por este motivo, la media sanción no implicó un acuerdo político estable que se trasladara a la Cámara de Senadores. Allí se sucedieron varios intentos fallidos de sesión, seguidos de una sesión en la cual el proyecto se aprobó en general pero no en particular a falta de la mayoría necesaria, y finalmente se cayó la posibilidad de que hubiera una ley de policías municipales en la provincia de Buenos Aires.

La formulación de la política

Frustrado el debate legislativo, el 2 de julio de 2014 el PE realizó la formulación definitiva de la política creando las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) a través del Decreto 373/14,[21] la Resolución 835[22] del Ministerio de Seguridad y los convenios de conformación y protocolos especiales suscriptos con los distintos municipios.[23] La política diseñada fue la opción más conservadora y menos municipalista de las alternativas posibles, un pequeño cambio marginal de las políticas en curso: se creó una nueva unidad policial abocada básicamente a la prevención, disuasión y conjuración de delitos que realiza actividades de vigilancia y patrullaje en los municipios de más de 70 000 habitantes que adhirieran mediante convenio y, excepcionalmente, en municipios que no superaran la mencionada cantidad de habitantes y que solicitaran su incorporación al régimen. Esta nueva unidad policial no tiene dependencia municipal, ya que es coordinada por la Superintendencia de Seguridad Local, dependiente de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad. Se trata de una política que no implica la competencia municipal en materia de policía, lo cual queda explicitado en el artículo 25 de la Resolución 835, que establece la posibilidad de transferencia de los recursos afectados si se llegara a disponer tal competencia por vía legislativa:

> ARTÍCULO 25. Establecer que para el caso en que se dispusiera legislativamente la competencia municipal para abordar la función de policía local, podrán suscribirse los convenios respectivos que permitan llevar adelante la transferencia de los recursos humanos y materiales que a tal fin se encuentren afectados, a cuyo efecto el personal deberá prestar su conformidad con anterioridad al comienzo de los cursos de capacitación dispuestos para el ingreso.

En cuanto al financiamiento, las UPPL son equipadas y conformadas por las partidas específicas asignadas al Ministerio provincial por el presupuesto general de la provincia de Buenos Aires. Los municipios pueden realizar los aportes financieros, logísticos y humanos para el accionar operativo de la UPPL que se acuerden en el convenio, y coordinados con el Ministerio de Seguridad.

¿En qué se diferencian las UPPL del resto de la policía bonaerense y, en particular, cuál es su rasgo distintivo en cuanto a la incidencia municipal? En primer lugar, se trata de unidades policiales en las que los municipios tienen cierta incidencia —directa o indirecta— en las cuestiones operativas, ya que el intendente puede diseñar un "Programa Operativo de Seguridad" cuya ejecución está a cargo del jefe de la UPPL, y su seguimiento, del coordinador operativo, quienes son designados por el Ministerio provincial y dependen de la Subsecretaría de Planificación de esa misma cartera, pero el intendente debe prestar su acuerdo para la designación. La articulación interinstitucional se da en el ámbito de la Mesa de Coordinación Operativa Local, que funciona en el municipio y está integrada por el intendente municipal, el coordinador operativo y el jefe de la UPPL.

En segundo lugar, la formación se realiza en un ámbito y con contenidos diferentes a los del resto de la policía provincial. Los intendentes están facultados para desarrollar las gestiones de difusión y reclutamiento, así como para dictar el "Curso de Formación de Policía de Prevención Local", que se desarrolla de manera descentralizada pero según las pautas curriculares brindadas por el Ministerio provincial.

En tercer lugar, el personal asignado a las UPPL no puede cambiar su destino salvo causas excepcionales y mediante conformidad del intendente del municipio de referencia, y en las incorporaciones se debe dar preferencia a los residentes del municipio al que serán asignados.

Así, las policías "locales" han tenido poco de tales. La política que se emprendió finalmente no fue más que crear una nueva unidad policial dependiente del Ministerio de Seguridad en la cual, a diferencia del resto de la policía bonaerense, no hay rotación ni de tareas (solo preventivas) ni de jurisdicción (solo en el municipio de referencia); a la cual se ingresa por un curso específico en el que los gobiernos locales tienen incidencia y donde la jefatura es designada con acuerdo del intendente, que está facultado para elaborar un programa con las políticas preventivas. Tal como afirma el CELS, la policía bonaerense no ha perdido su control territorial y no se plantea ninguna diferencia entre la policía denominada "local" y la provincial en términos de derechos, obligaciones o facultades:

> La creación de las policías locales en la provincia de Buenos Aires significó otra oportunidad perdida para instrumentar fuerzas con nuevos estándares, más democráticos y adecuados a un trabajo local de cercanía. En lugar de ello, se creó otra fuerza cuyo marco normativo es el mismo que el de la Policía Bonaerense, y nada indica que vaya a poder sustraerse de la influencia de una fuerza policial que maneja los territorios y regula negocios legales e ilegales (2015: 214).

La elaboración de esta política ha seguido un estilo de aumento correctivo y cambio marginal bajo una lógica incrementalista,[24] ya que no implicó la competencia municipal en materia de policía, sino que simplemente se les otorgó a los intendentes la facultad de incidir en aspectos muy reducidos sobre los nuevos cuerpos de policía local. Además de la mencionada lógica incrementalista, el gobierno provincial adoptó un modelo de "arriba hacia abajo" en la elaboración de la política,[25] a partir de formularla con un marco legal que representaba íntegramente la posición del Ministerio de Seguridad provincial y no tomaba en consideración los distintos aspectos que habían sido negociados en el intento de elaborar la política incorporando en el debate legislativo las perspectivas de distintos actores políticos y sociales.

Implementación

La implementación es el conjunto de procesos que, tras la programación de la política, tienden a la realización efectiva de los objetivos perseguidos; es decir, es la puesta en práctica concreta o ejecución de la política (Subirats *et al.*, 2008). Como señala O' Toole (1993, 2004), se ha desarrollado una literatura dispersa en la cual los investigadores han destacado gran cantidad de factores relevantes para la implementación, pero en general no coinciden en lo que respecta a los aspectos cruciales para el éxito o fracaso, aunque es posible identificar algunas variables significativas del proceso sobre las que existe

cierto acuerdo, tales como las características del programa a implementar, los recursos, los actores, las estructuras responsables de la ejecución y la oportunidad o sentido del tiempo en que se emprende el proceso.

Las UPPL se conformaron en más de 80 municipios[26] de la provincia de Buenos Aires y son un caso paradigmático en cuanto a los problemas de implementación que desencadenaron, en un proceso que podría denominarse de reforma fallida o paso en falso. Según los motivos esgrimidos en los considerandos del Decreto 373 y la Resolución 835, los objetivos perseguidos son fortalecer la prevención del delito a escala municipal, potenciar la descentralización operativa de la policía, optimizar el desempeño policial en materia de prevención, fortalecer la operatividad policial, ajustar las políticas generales a las particularidades de cada distrito y lograr una mayor inmediatez entre la policía y los ciudadanos. Sin embargo, distintos problemas permiten entender la brecha entre esos objetivos que la política propuso y aquello que finalmente se implementó, a saber:

-*Problema de estructuración de la política, que solo habilita una baja incidencia municipal en materia policial y así se produce una mimetización de las UPPL con la policía provincial.* La política es inconsistente y debe ponerse en cuestión la validez de la teoría causal para alcanzar los objetivos esgrimidos, ya que se diseñó un dispositivo policial con dependencia provincial y no municipal, motivo por el cual no es esperable una descentralización efectiva de la policía que se ajuste a las particularidades de cada distrito. Es decir, se observa una primera contradicción: las "policías locales" son, sin lugar a dudas, un dispositivo policial provincial. A su vez, las UPPL se rigen por el mismo marco normativo en términos de personal y régimen profesional que la policía bonaerense, con lo cual no se estructuraron bajo nuevos estándares que permitan una diferenciación en ese sentido.[27] En algunos municipios se ha documentado, por ejemplo, que la propia policía bonaerense es la encargada de realizar las tareas de reclutamiento de los aspirantes a integrar nueva fuerza (CELS, 2015). Al mismo tiempo, desde la creación de las denominadas policías locales se ha profundizado la relación y mimetización con la policía provincial, en especial considerando que la policía local funciona como refuerzo ante cualquier intervención de la policía provincial en el distrito, motivo por el cual es esperable que estas fuerzas adopten características y estrategias de intervención cada vez más similares entre sí (Da Silva Lorenz y Pugliese, 2017). A su vez, la jefatura de las UPPL es ejercida en la gran mayoría de los municipios por policías o expolicías bonaerenses,[28] que a partir de su rol y ascendencia también contribuyen a que el nuevo dispositivo poco a poco sea fagocitado por las lógicas tradicionales de la policía provincial. Por último, desde la perspectiva de los oficiales de las policías locales sí pareciera que el diseño de la política ha permitido una mayor cercanía con los vecinos, o en términos de los objetivos declarados por el marco normativo, una "inmediatez entre la policía y el ciudadano", ya que los agentes locales frecuentan los mismos lugares, son vecinos del municipio y conocen al público con el que interactúan. Sin embargo, simultáneamente, los oficiales locales tienden a asimilar su forma de intervenir en el territorio con la de la policía provincial y no encuentran ninguna particularidad en su accionar que la distinga (Da Silva Lorenz y Pugliese, 2018).

-*Problemas de capacidades de las policías locales, producto sobre todo de su escasa formación y capacitación, que no contribuyen al logro del objetivo de fortalecer la prevención del delito a escala municipal.* En algunos casos, se redujo la duración de los cursos de formación (CELS, 2015; Maglia y Riedman, 2015). Además, si bien se creó una multiplicidad de academias de formación descentralizadas,[29] la impronta municipal debe ser matizada en muchos casos con la participación de instructores pertenecientes a la policía provincial y con la relevancia otorgada por los oficiales de la policía local a la internación durante una semana en una sede de la Escuela Juan Vucetich, que es el instituto de formación de la policía bonaerense (Da Silva Lorenz y Pugliese, 2017).[30] En este contexto, el propio Ministerio

de Seguridad ha diagnosticado, a partir de un relevamiento dado a conocer en 2016, las serias deficiencias en el reclutamiento de la Policía Local y sus problemas de formación y capacitación: uno de cada tres policías locales no está capacitado para cumplir con sus funciones al no superar las pruebas de tiro y/o los test psicológicos y socioambientales ("La Policía Local, camino a su desaparición", 16 de marzo, 2016). En palabras del ministro de Seguridad Ritondo: "No objeto el modelo de la Policía Local, pero sí cómo fueron capacitados. Muchos de ellos no tiraron ni un solo tiro" ("Hay 1000 policías municipales con problemas psiquiátricos", 25 de septiembre, 2016).

-*Problemas de superposición de los dispositivos policiales preventivos, que contradice la optimización de recursos pretendida.* En la actualidad, en la mayoría de los municipios del Gran Buenos Aires coexisten distintos dispositivos policiales de prevención bajo diferente conducción operativa y escasa coordinación: las UPPL (denominadas comúnmente policías locales), los Comandos de Patrullas[31] y las Policías de Distrito.[32] La implementación de las UPPL ha seguido el mismo camino que otras iniciativas anteriores, como los ya extintos Comandos de Prevención Comunitaria (CPC),[33] que lejos de optimizar las tareas policiales, han contribuido a su solapamiento —la misma tarea la desarrollan varios dispositivos diferentes y se generan problemas de racionalización de recursos y de superposición de funciones—. Al mismo tiempo, implican el reconocimiento de la ineficiencia de la policía provincial para garantizar niveles mínimos de patrullaje, en primer lugar, por su incapacidad para lograr que los policías concentren su labor en tareas operativas; en segundo lugar, por las deficiencias infraestructurales y logísticas que hacen que sea necesaria la colaboración de los municipios para proveer móviles o suministrar combustible; y por último, por la crisis de las comisarías como unidades policiales básicas encargadas del patrullaje en su jurisdicción, que se han transformado en oficinas burocratizadas (Fernández y Rodríguez Games, 2014).

-*Problema del entorno electoral como condicionante en la implementación,* ya que la política se ejecutó en los meses previos a la elección presidencial de 2015, lo que hizo primar la lógica de la emergencia y del oportunismo electoral por sobre un análisis sereno acerca de las competencias, el rediseño de la prestación del servicio de prevención policial y una nueva forma de coordinación interjurisdiccional. Esto explica, por ejemplo, el interés por acortar los cursos de formación para que pudieran inaugurarse policías locales antes de las elecciones y así tener la foto *cortando la cinta de decenas de policías en los municipios de la provincia*. En la implementación de la política, más que convencimiento y convicción, ha habido un criterio de racionalidad basado en la politización de los asuntos de seguridad. En su estudio sobre dos unidades de policía local, Da Silva Lorenz y Pugliese (2018), dan cuenta de esa asociación de esta política con el oportunismo político: "distintos oficiales insisten en que una de las razones por las cuales la sociedad no los respeta es que los asocian a la política, los llaman 'la policía de Scioli' o 'la policía del intendente'" (p. 95).

Para finalizar, cabe mencionar algunas excepciones en la implementación de las policías locales en ciertos municipios. Por ejemplo, en el caso de Mar del Plata, la UPPL ha tenido una mayor participación municipal donde sus intervenciones están basadas en un análisis de las conflictividades locales[34] y el nombramiento de su jefe llegó como resultado de un proceso que incluyó audiencias públicas. Por su parte en Morón, el gobierno municipal negoció con la provincia un acuerdo que abarcó incorporar la impronta del municipio en la formación, elaborar un diagnóstico del distrito en materia criminal y crear un ámbito donde la policía provincial y el municipio puedan analizar y modificar la política de seguridad local con un monitoreo permanente (CELS, 2015).

Inestabilidad

Las limitaciones del alcance de esta política no solo obedecieron a los problemas de diseño e implemen-

tación, también a la inestabilidad que se observa a partir de 2016 como una dimensión explicativa del fracaso de las policías locales. Se trata de observar las dificultades para la preservación intertemporal de esta política como consecuencia de iniciativas que se desarrollan en sentido contrario y con falta de coherencia con respecto a los objetivos iniciales.

En la bibliografía sobre reformas policiales en América Latina se ha hecho referencia a distintos procesos que han provocado inestabilidad, entre los que se destacan: los cambios de gobierno o partido político; el carácter coyuntural, oportunista, simbólico y efímero propio de muchas reformas; los hechos de gran notoriedad pública o situaciones de crisis que desacreditan las iniciativas implementadas; el cambio de ideas, discurso o definición del problema; la transformación de las coaliciones de actores que apoyaron la reforma; la gran rotación de los funcionarios a cargo de la gestión de los asuntos de seguridad pública o el cambio en otras políticas del sistema de seguridad que impactan sobre algunos aspectos de las reformas implementadas.[35]

En el caso de las policías locales en la provincia de Buenos Aires, se dieron varios de estos factores, como el cambio de partido político a cargo del Ejecutivo provincial a partir de la derrota del oficialismo en las elecciones de 2015, el carácter oportunista que había tenido esta política, la inconsistencia del diseño y los problemas de implementación que influyeron en el posicionamiento crítico de las nuevas autoridades ministeriales en relación con las policías locales. Por estos motivos, a partir de 2016, se desencadena una etapa de inestabilidad de las UPPL que permite comprender su fracaso y se manifiesta en tres iniciativas en sentido contrario a los objetivos iniciales de esta política, a saber:

-*Suspensión del reclutamiento, la formación y el ingreso de nuevos postulantes a las UPPL* y, en cambio, incorporación de efectivos a la Bonaerense. Por ejemplo, en diciembre de 2016 egresó la última promoción de funcionarios de la Academia de Avellaneda y desde entonces no se ha vuelto a convocar a aspirantes para ingresar a la fuerza local. Este mismo patrón se ha dado en otros municipios (Da Silva Lorenz y Pugliese, 2017 y 2018).

-*Modificación de la vestimenta de los policías locales para asimilarlos a la policía provincial*. El celeste característico de las UPPL, que había motivado que despectivamente se las llamara "pitufos", fue reemplazado por el azul, como la policía bonaerense, y comenzaron a llevar el escudo de la provincia ("Fin de los 'pitufos' en La Plata", 7 de mayo, 2018).

-*Reestructuración del sistema policial preventivo de la provincia de Buenos Aires, con la tendencia a la desaparición de las policías locales* a partir de su unificación con el dispositivo policial provincial abocado a la prevención del delito en cada jurisdicción, donde las partes (provincia y municipio) dan por rescindido el convenio de adhesión.[36] De esta forma, de las más de 80 policías locales existentes han quedado menos de 50 y el Ministerio de Seguridad observaba dicha unión como una manera de centralizar el funcionamiento de la policía y una forma de unificar criterios para el abordaje de las problemáticas, es decir, objetivos exactamente inversos a los pretendidos con las UPPL ("Desaparece la mitad de las Policías locales y se une con la Bonaerense", 11 de julio, 2018).

Así, las policías locales parecen ser una especie en extinción por una tendencia a la centralización del sistema policial bonaerense que ha sido promovida por el Ejecutivo provincial entre 2015 y 2019 y ha provocado que desaparecieran más de la mitad de las UPPL existentes. Sin embargo, frente a este avance su diseño actual también corre riesgo, a partir de la propuesta realizada en el ámbito legislativo por los partidos que se oponían a la recentralización (el Partido Justicialista, el Frente para la Victoria y el Frente Renovador) y plantearon un proyecto que difiere de la formulación de la política existente —en este caso, en busca de una mayor descentralización y participación municipal en materia policial—. Intendentes y legisladores del Partido Justicialista, el Frente para la Victoria y el Frente Renovador elaboraron en conjunto una propuesta de cambio que regula el traspaso a los municipios de todas las unidades de prevención desplegadas en los distritos, tan-

to las UPPL como la Policía de Seguridad de Distrito, conformando con todas las unidades policiales traspasadas la Policía de Seguridad Municipal con dependencia orgánica y funcional del Departamento Ejecutivo Municipal.[37]

Reflexiones finales

El nuevo rol municipal en materia de seguridad en la provincia de Buenos Aires es el contexto de oportunidad y emergencia para el debate sobre la municipalización de la policía. Pero una descripción ajustada sobre el proceso de "localización de la seguridad" no se logra a partir de la enumeración de experiencias marginales que exageran la innovación municipal adicionando políticas de bajo alcance y financiamiento.

Un cuadro de situación más pertinente es aquel que deja en evidencia que las áreas locales de seguridad son en su gran mayoría cáscaras vacías, a cargo de personal poco profesional; los recursos se destinan preponderantemente a vigilancia preventiva desde la lógica de la saturación del espacio público y casi no se realizan otras políticas de seguridad. Así, los municipios cuentan con bajas capacidades institucionales por no disponer de un funcionariado municipal capacitado, no contar con los recursos necesarios, no utilizar el conocimiento disponible para elaborar políticas basadas en la evidencia; no tener integralidad, planificación ni coordinación en las intervenciones, manejar con gran informalidad y falta de institucionalización la relación con la policía provincial y, por último, condicionar y supeditar la agenda de seguridad local a la opinión pública (Fernández, 2016).

Por este motivo, en la coyuntura actual se suman, por un lado, una lógica general de la gestión de los asuntos de seguridad en la cual la policía aparece como la única herramienta; por otro, una lógica local en la que prolifera la miopía de la vigilancia preventiva, y, en consecuencia, se coloca al debate sobre la municipalización de la policía en un lugar central. Si se observara que en materia de seguridad no todo es la policía y que los municipios pueden hacer mucho más que vigilancia preventiva, entonces la disyuntiva sobre la policía local no tendría tal protagonismo. Pero en la actualidad de la provincia de Buenos Aires no es posible discutir gobiernos locales y seguridad y eludir la cuestión de la municipalización de la policía.

Planteado un escenario donde el eje de la discusión política sobre municipios y seguridad gira en torno a "policía local sí vs. policía local no", cobraron relevancia las argumentaciones y posiciones políticas sobre la descentralización del sistema policial. Los argumentos a favor destacan, por un lado, los beneficios de reformar —vía descentralización— una policía bonaerense colapsada; por otro, las ventajas en términos de capacidad de respuesta, anclaje territorial de las intervenciones y cercanía a la población; por último, los avances organizacionales que implicaría en relación con el control político, especialización de funciones policiales y orientación de los recursos.

Los actores que se opusieron a las policías locales han destacado los problemas de coordinación, las dificultades institucionales de los municipios para hacerse cargo de las policías, los impedimentos jurídico-competenciales para la creación de cuerpos policiales dependientes de los intendentes, el posible uso político de estos dispositivos y los riesgos de corrupción de policías locales más débiles, más fáciles y "más baratas" para ser cooptadas por organizaciones criminales organizadas.

Cabe aclarar que los actores políticos entendían por policías locales cosas diferentes, y las alternativas de política no tenían coincidencias sobre su dependencia, despliegue, labores, modelo profesional, financiamiento y mecanismo de formación y capacitación. El debate legislativo culminó sin la sanción de la ley, pero eso no impidió la formulación de la política a partir de la conformación de un dispositivo diseñado por el Poder Ejecutivo y denominado Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), que, en términos de incidencia municipal sobre la policía, ha sido una experiencia fallida.

El fracaso de la descentralización policial en la provincia de Buenos Aires se explica, en primer lu-

gar, por problemas de diseño, fundamentalmente porque la estructuración de la política no promueve una efectiva descentralización policial. En segundo lugar, por problemas de implementación, entre los que se destacan que la escasa formación y capacitación no contribuye a fortalecer la prevención del delito a escala municipal; que la superposición de los dispositivos policiales no permite la optimización de recursos pretendida y que el entorno electoral condicionó el proceso de implementación. Un tercer factor explicativo para la trunca descentralización policial es su inestabilidad, pues esta nueva unidad policial no ha tenido continuidad intertemporal.

Así, las policías locales han quedado como una especie híbrida que sufre dos tipos de amenaza. Híbrida, porque se generó la expectativa de reformar el sistema policial de la provincia de Buenos Aires a partir de atribuir responsabilidades policiales a la capacidad de gobierno autónoma de los municipios, pero la formulación de la política mantuvo en manos del gobierno provincial la responsabilidad y solo se produjo un cambio en la organización territorial del sistema policial con nuevo órgano, las UPPL, desplegado en el nivel municipal, pero subordinadas al Ministerio de Seguridad provincial y bajo el mismo marco normativo que la policía bonaerense.[38]

Las policías locales han quedado a mitad de camino y por eso tienen una doble amenaza entre las propuestas para volver al punto de partida y los planteos de avanzar hacia una verdadera descentralización policial como punto de llegada. Esta política enfrenta, por un lado, la tendencia a la recentralización del sistema policial bonaerense que ha sido promovida por el Ejecutivo provincial entre 2015 y 2019. Por otro, corre riesgo por la propuesta de una mayor descentralización policial que la existente, planteada como salida por intendentes y partidos que se oponen a recentralizar y así desandar el camino emprendido.

Para finalizar, el desafío es encontrar el modelo más adecuado de distribución de competencias entre los niveles centrales y locales de gobierno y policía, en el cual los supuestos beneficios de la descentralización —como la cercanía con los ciudadanos— no pueden asumirse de forma ingenua, ya que, por una parte, los sistemas policiales altamente descentralizados tienen problemas de coordinación, superposición y desigualdad de servicios, al mismo tiempo que ese esquema permite competencia y vigilancia entre diferentes policías. Por otra parte, los sistemas policiales altamente centralizados tienen mayor homogeneidad y menor necesidad de coordinación, pero un mecanismo de toma de decisión muy jerarquizado, poca flexibilidad y menores controles internos (Casas, González y Mesías, 2018).

Entonces, la pregunta a responder es: ¿por qué la provincia de Buenos Aires necesitaría una más fuerte descentralización de la seguridad y, en ese marco, constituir policías verdaderamente municipales? La policía bonaerense está colapsada y su desempeño es el mayor articulador de consenso en torno a la necesidad de modificar su control territorial a partir de la conformación de policías municipales, que permita cierta competencia y vigilancia entre las diferentes policías. Frente a esta situación, resulta ilusoria la añoranza de hacer perdurar el viejo orden, porque la crisis que antecedió al debate sobre las policías locales es cada vez más profunda y la formulación de las UPPL se quedó a mitad de camino, lo que hace previsible que la municipalización policial volverá a entrar en la agenda política de la provincia de Buenos Aires.

Notas

[1] Para citar un ejemplo que ilustra el camino que han seguido muchos gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires: hasta 1999 el municipio de Morón no contaba con una dependencia de seguridad, y ese año conformó la Dirección de Seguridad y Defensa Civil, dependencia jerarquizada en 2005 al rango de Subsecretaría, luego reconvertida como Secretaría de Gobierno y Seguridad, y en la actualidad el área

en la estructura administrativa es la Secretaría de Seguridad. Es decir, al cabo de dos décadas se recorrió un camino de creación, luego de jerarquización y finalmente de diferenciación y especialización del área de seguridad al máximo nivel de la estructura municipal.

[2] El relevamiento fue realizado como parte de los estudios para fundamentar un proyecto legislativo que proponía la creación de policías locales en la provincia de Buenos Aires y se analizaron los distritos de más de 100 000 habitantes. No todos los municipios publicaban al momento del relevamiento la información relacionada con este tema, ni lo hacían con el mismo criterio (algunos mostraban el presupuesto afectado y otros lo devengado), por lo que las conclusiones resultaron parciales, pero indudablemente mostraban tendencias que resultan útiles. Considerando los 17 municipios que publicaban información se observó que el presupuesto total destinado por estos municipios en conjunto fue de $234 034 661 anuales y la cantidad de recursos por habitante volcados a financiar inversiones y gastos en seguridad fue de $34,20. En este escenario, se destacaban los municipios de Lomas de Zamora, Tigre e Ituzaingó en cuanto al presupuesto afectado, el gasto per cápita y la proporción de recursos dirigidos a seguridad en relación con el presupuesto total. Para tener como referencia, Lomas de Zamora afectaba $75 500 000 de su presupuesto a programas relacionados con la seguridad ciudadana, lo que representaba $122,51 per cápita y un 6,63 % en relación con el total de sus recursos anuales.

[3] El Plan Integral de Protección Ciudadana básicamente fue una transferencia de recursos no reintegrables desde el gobierno nacional hacia los gobiernos municipales y tuvo entre sus principales medidas establecidas en los convenios firmados la videovigilancia, la incorporación de patrulleros, su monitoreo satelital y la creación de un Centro de Operaciones Municipal. Sobre el Plan Integral de Protección Ciudadana ver Galvani, Ríos y Cañaveral (2015) y Rodríguez Games (2016).

[4] El Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad fue creado para la inversión de 3000 millones de pesos destinados a aumentar la colocación de cámaras de videovigilancia, reforzar los centros de monitoreo, efectuar construcciones o remodelaciones de instalaciones policiales locales en los municipios.

[5] Maglia y Reidman (2015) mencionan múltiples sistemas de vigilancia existentes en los municipios bonaerenses estructurados de distinta manera. Por ejemplo, Morón cuenta con "choferes municipales", que son empleados del municipio, no están armados ni son expolicías y cuya función es patrullar y, de ser necesario, dar aviso a la policía. Otros sistemas incorporan personal de las fuerzas de seguridad, retirado o en actividad. Por ejemplo, en San Isidro, los móviles son conducidos por agentes de tránsito municipales acompañados de policías de la provincia que el municipio paga a través del sistema de horas adicionales.

[6] Según un informe del Ministerio de Seguridad (2007: 208) de la provincia de Buenos Aires, en 2004 ya se habían constituido 165 Foros; en 2005 se observa un crecimiento importante pues pasan a 326; en 2006 había 351 y en 2007 el total llegó a 372.

[7] Por ejemplo, se han registrado los siguientes Observatorios en la provincia de Buenos Aires, pero que no difunden información pública, a saber: de seguridad ciudadana de Junín, de seguridad y violencia de La Plata, de seguridad democrática de Lanús, de violencia de género de Lomas de Zamora, de seguridad democrática, participativa y derechos humanos de Malvinas Argentinas, de seguridad y violencia de Morón, seguridad ciudadana municipal de Pergamino, de violencia y adicciones de Pinamar.

[8] Para un análisis de esta experiencia, ver Rodríguez López y Schleider (2016).

[9] Sobre el mayor control y especialización que podrían implicar las policías locales, en 2013 el entonces primer candidato a diputado nacional del Frente para la Victoria (FPV) e intendente de Lomas de Zamora, Martín Insaurralde, sostenía: "Primero, será el intendente el jefe de la policía y la tendría más controlada. Ahora no es así ya que ni siquiera le paga el sueldo, y no le puede decir si hace bien o mal

las cosas. Al tener una fuerza propia podrá contar, por ejemplo, con su propio mapa del delito y trabajar en prevención, disuasión y acercamiento. Simultáneamente, la Bonaerense se ocuparía de delitos complejos, investigación, narcotráfico" ("Insaurralde pide por la ley de policía municipal", 2013, 22 de julio).

[10] Esta posición también fue claramente sintetizada en noviembre de 2013 por Esteban Raúl Díaz, el presidente del bloque oficialista en el Concejo Deliberante de Merlo (MerloGBA.com, 2013).

[11] En 2013 el municipio de General Pueyrredón solicitó dictámenes jurídicos al Dr. Bianchi y al Dr. Spota sobre la viabilidad constitucional de la creación de un cuerpo de policía de seguridad propio. Ambos dictámenes avalaron esa posibilidad, fue convocada una consulta popular sobre esta propuesta del intendente y finalmente se la suspendió por orden judicial a pocos días de realizarse.

[12] Sobre este discurso presidencial en cadena nacional en el contexto de discusión sobre policías locales en la provincia de Buenos Aires, ver "Policías que dan para la polémica" (2014, 24 de enero).

[13] Este argumento ha sido sostenido tanto por actores políticos como por especialistas. Por ejemplo, según Casas, González y Mesías (2018: 30-31) en un análisis sobre las tendencias de las policías de la región, afirman que es esperable la profundización del proceso de desconcentración y descentralización policial, pero que se enfrentará con la creciente constatación de que las instituciones locales, incluyendo las fuerzas policiales municipales, son las más vulnerables a la penetración del crimen organizado, y el mejor ejemplo de este fenómeno es el impulso recentralizador de las políticas de seguridad en México. Una buena síntesis de esta línea argumental para Argentina ha sido la posición de Alberto Föhrig: "A la luz de la experiencia mexicana, por ejemplo, observamos que la policía municipal es el eslabón más débil frente a las organizaciones del narcotráfico y su penetración en las instituciones del Estado. Estas bandas nacen localmente y para ellas es más fácil y –entre comillas– "muy barato" cooptar el poder municipal. La creación de estos cuerpos de policía municipal implicaría darles la pieza que necesitan" ("En la Argentina se completa el ciclo de producción de cocaína que empieza en Perú", 2014, 31 de enero).

[14] Por ejemplo, en 2013 en relación con la municipalización policial, el entonces ministro de la Corte Suprema Raúl Zaffaroni afirmaba: "No descarto que puede haber, o que casi seguro haya, algún caso patológico en que la jefatura municipal haga una mafia con su policía. Pero la gente va a ir y le va a quemar la intendencia. Y al intendente le va a interesar tener seguridad, porque si no, no lo van a votar más o le hacen una pueblada. La gente no se calla. Al achicar, se hace más controlable. Hay un contacto más inmediato con la policía. Controlar una fuerza de 50, 20 mil personas es muy difícil" ("La fuerza capaz de desestabilizar es la policial", 2013, 12 de diciembre).

[15] Por ejemplo, inicialmente los dos proyectos más discutidos fueron el presentado en el Senado provincial por el Poder Ejecutivo el 3 de febrero de 2012, denominado Policías de Prevención (A-14/11-12) y el propuesto por el diputado Sain el 10 de abril de 2012 sobre Policías Municipales (D-596/12-13-0). Pero también hubo otros proyectos presentados en esa época, como el del diputado Britos (D-1916/12-13-0) o el del diputado Caviglia (D-2099/12-13-0). Por su parte, en el Senado provincial el bloque que respondía a Sergio Massa también elaboró un proyecto de ley sobre policías municipales. Finalmente, el Poder Ejecutivo presentó el 26 de febrero de 2014 una nueva iniciativa, la "Ley de Policías Locales de la provincia de Buenos Aires" (PE13/13-14), proyecto que obtuvo media sanción en dicha Cámara, pero no logró convertirse en ley en el Senado provincial.

[16] En relación con la heterogeneidad que se produce con la multiplicidad de policías, se ha criticado por ejemplo, en el caso español, el "minifundismo policial", con gran cantidad de policías locales conformadas en ayuntamientos pequeños (Barcelona Llop, 2005).

[17] Por ejemplo, el proyecto oficial en sus artículos 38, 39 y 40 replicaba de forma casi idéntica y textual los mismos derechos, deberes y prohibiciones que tiene

actualmente la policía de la provincia de Buenos Aires en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 13.982. La intención de emular dicho régimen vigente en la policía provincial queda también en evidencia cuando se establece que: "Supletoriamente, para los supuestos no previstos, serán de aplicación las normas contenidas en la Ley N° 13.982 y modificatorias" (artículo 41). Es decir, se explicita que para todas aquellas cuestiones que no se definan en el régimen profesional elaborado para las policías locales, regirá para ellas el régimen de personal vigente en la policía de la provincia de Buenos Aires. Así, queda claro que la intención no es crear nuevas policías sino replicar el modelo vigente de la policía bonaerense en cada distrito.

[18] El proyecto implicó un cambio en la posición del Poder Ejecutivo, que hasta ese entonces tenía una impronta municipalista, y establecía negociaciones políticas considerando la posibilidad de que las policías locales implicaran un cambio que pusiera en discusión el control territorial por parte de la policía bonaerense. Sin embargo, en el proyecto presentado por el PE, la principal característica fue el "giro policialista" por la influencia de la cúpula policial, opuesta a la idea de la municipalización policial, que logró que en la propuesta, la policía provincial no perdiera el "control de la calle" (Sain, 2016).

[19] Por ejemplo, Sergio Massa, en contra de limitaciones como la portación de armas fuera de servicio, afirmaba: "Queremos una policía en serio, no un cuerpo de *boy scouts*" (5/6/2014).

[20] Sobre los debates y las disputas luego de la media sanción en torno al uso de la fuerza y el mecanismo de financiamiento, ver CELS (2015) y Da Silva Lorenz y Pugliese (2018).

[21] Publicado el 30 de junio de 2014.

[22] Publicada el 2 de julio de 2014.

[23] En cuanto a la normativa básica para la conformación de las Unidades de Policía de Prevención Local, además del Decreto 373/14 y de la Resolución 835, debe considerarse el "Convenio Específico de Conformación y Cooperación" suscripto en cada municipio por su intendente y ratificado por ordenanza municipal. Una vez suscripto, se elaboraron y firmaron los Protocolos Especiales para la difusión, el ingreso, la formación inicial y la implementación de las Unidades de Policía de Prevención Local.

[24] Según Tamayo Sáez (1997), se han generado dos corrientes principales en el análisis de la elaboración de políticas. El modelo racionalista sustituye intuición, opinión, experiencia por métodos y técnicas, y a partir del "saber y la razón" y el cumplimiento de pasos interdependientes y acumulativos se logra llegar a una decisión racional. El modelo incrementalista, por su parte, considera que el factor determinante es la interacción política (no el análisis), para abordar el problema y que las decisiones generalmente son ajustes marginales sobre políticas en marcha, considerando las alternativas que difieren poco de las políticas en curso.

[25] Según Gay Peters (1995) se pueden caracterizar dos modelos básicos de políticas: "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba". Siguiendo la perspectiva de este autor, ambos términos se aplicaron a la etapa de implementación, pero también pueden utilizarse para describir de manera más amplia el proceso. El enfoque de "arriba hacia abajo" sigue un modelo formal-legal y supone que la política pública debería desarrollarse mediante acciones legislativas que autorizan los actos de gobierno. Por otra parte, el proceso político de "abajo hacia arriba" supone que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes. Por este motivo, el enfoque de "abajo hacia arriba" puede considerar una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas en comparación con el enfoque de "arriba hacia abajo", que pone énfasis en las instituciones democráticas representativas. El autor destaca que estos modelos se pueden complementar diferenciando las etapas de la política, que uno puede resultar más apropiado que el otro en función de la política sectorial en cuestión y que más que una estricta dicotomía entre modelos, es una cuestión de grados.

[26] Entre 2015 y 2016 se designaron en el grado ini-

cial de Oficial del Subescalafón General a cadetes/as en las academias de Unidades de Policía de Prevención Local correspondientes a 82 municipios.

[27] Cabe mencionar, sin embargo, que existen algunas particularidades de las policías locales con relación al personal, en especial, que las distintas funciones no se traducen en una posición diferencial en la escala jerárquica como en las policías tradicionales ni implican una modificación en el sueldo, con lo cual la ubicación en la escala jerárquica de los oficiales estará dada por su desempeño en el servicio, sus capacidades o la antigüedad en la institución más que por un criterio de ordenamiento formal (Da Silva Lorenz y Pugliese, 2017 y 2018).

[28] Por ejemplo, en un estudio sobre dos municipios realizado por Da Silva Lorenz y Pugliese (2018), en el de zona norte un comisario de la policía de la provincia de Buenos Aires con una antigüedad de 29 años está al mando de la policía local y en el de zona sur el jefe de la policía local es un exfuncionario de la policía de la provincia de Buenos Aires con 26 años de trayectoria en esa institución.

[29] Un ejemplo de lo mencionado se observa en la resolución 285 publicada el 30 de marzo del año 2015, en la cual se crean gran cantidad de academias para la policía local con sedes descentralizadas en Bahía Blanca, General San Martín, Berazategui, Hurlingham, Tandil, San Antonio de Areco, Junín, Almirante Brown, Ituzaingó, San Isidro, Lanús, Avellaneda, Ezeiza, La Plata, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Esteban Echeverría, General Pueyrredón, Tres de Febrero, Quilmes, Luján, Presidente Perón, Dolores, Exaltación de la Cruz, Villa Gesell, Tigre, Olavarría, Cañuelas, Malvinas Argentinas, Tres Arroyos, Necochea, Pilar, Zárate, Vicente López, Florencio Varela, General Rodríguez, San Nicolás, San Vicente, Berisso y Escobar.

[30] Da Silva Lorenz y Pugliese (2017) analizaron el caso de Avellaneda, donde la formación se extendió por nueve meses, al cabo de los cuales se obtendría el título de Auxiliar en Seguridad Pública y que se compuso de 21 materias, entre las que se encontraban algunas específicas de campo como Tiro Policial, Defensa Personal y Operaciones Policiales, las que estuvieron a cargo de instructores pertenecientes a la policía bonaerense. Además, muchos de los oficiales entrevistados refirieron como un momento relevante en su formación la internación durante una semana en la Escuela Juan Vucetich sede "Dantas" de la policía provincial, y evaluaban el entrenamiento recibido allí como de mayor utilidad para el desempeño profesional.

[31] Por la Resolución del Ministerio de Seguridad 199/16 se crean 46 Comandos de Patrullas como unidades en el ámbito de las Superintendencias de Seguridad Regionales y de las Jefaturas Departamentales de Seguridad con la función esencial de realizar tareas de patrullaje destinadas al fortalecimiento de la dinámica operativa orientada a la prevención y/o disuasión de delitos y faltas en general.

[32] La Ley 13.482 de Unificación de las normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires publicada el 28/6/06 establece a las Policías de Seguridad de Distrito entre las policías de seguridad de la provincia en aquellos municipios con una población superior a los 70 000 habitantes.

[33] Resolución del Ministerio de Seguridad 425/14 publicada el 31/3/14 establece en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria. En esa Superintendencia se creó con rango orgánico de División, el Comando de Prevención Comunitaria en los siguientes municipios: Almirante Brown; Avellaneda; Bahía Blanca; Berazategui; Berisso; Ensenada; Campana; Escobar; Ezeiza; Esteban Echeverría; Florencio Varela; General Pueyrredón; General Rodríguez; Hurlingham, Ituzaingó; José C. Paz; Junín; Lanús; La Matanza; La Plata; Lomas de Zamora; Lujan; Malvinas Argentinas; Merlo; Moreno; Morón; Pergamino; Pilar; Presidente Perón; Quilmes; San Fernando; San Isidro; San Martín; San Miguel; San Nicolás; San Vicente; Tigre; Tres de Febrero; Vicente López y Zárate. Estos comandos tenían que "patrullar" el espacio público, en ámbitos geográficamente delimitados, los cuales fueron denominados "zona de prevención" (cuadrículas). La re-

solución 199/16 publicada el 21/3/16 suprimió la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria (S.C.P.C.), los Comandos de Prevención Comunitaria (C.P.C.), así como sus cargos orgánicos subordinados y funciones.

[34] En Mar del Plata, según el Informe Anual sobre la policía local que ha elaborado la municipalidad de General Pueyrredón (2017), esta se transformó en un instrumento de gestión de la conflictividad que vino a ocupar un espacio intermedio en el que había una insuficiente capacidad de respuesta estatal, y la forma de patrullaje e intervención es diseñada y evaluada por el jefe de la Policía Local sobre la base de la información aportada por el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito.

[35] En relación con la bibliografía sobre reformas policiales en América Latina en cuanto a procesos de inestabilidad de esas políticas ver Basombrío Iglesias (2011); Frühling (2007); González (2007) Dellasoppa y Saint' Claire Branco (2005); Sozzo (2005); Llorente (2005); Cruz (2005).

[36] Como ejemplos que ilustran lo descrito, pueden observarse las resoluciones ministeriales 69/17, 73/17, 74/17, las cuales aprueban el "Acta Acuerdo de Rescisión del Convenio de Adhesión al Régimen de Policía de Prevención Local" e "Incorporación al Régimen de Policía Comunal", en los municipios de Brandsen; Lobos y Baradero.

[37] Proyecto de Ley D- 2498/16-17-0, presentado por Walter Abarca, presidente del Bloque FPV – PJ en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, y que tomó estado parlamentario el 18/8/2016.

[38] Esta distinción está elaborada sobre la base de la diferenciación conceptual realizada por Jordana (2002: 7) entre la descentralización política o devolución, caracterizada por la existencia de responsabilidades públicas asociadas a una capacidad de gobierno autónomo, y la descentralización administrativa o desconcentración, donde la responsabilidad pública permanece en manos del mismo gobierno y solo se producen cambios dentro de su organización territorial.

Referencias bibliográficas

Barcelona Llop, J (2005). Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización. *QDL* 7, 151-164.

Basombrío Iglesias, C. (2011). ¿Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la Policía en el Perú? En C. Fuentes; C. Basombrío; E. Dellasoppa y H. Frühling. *Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales* (pp. 15-24). Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Bianchi, A. (2013). Dictamen. Viabilidad constitucional de la creación de un cuerpo de policía de seguridad por parte de la Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/consulta-popular-polic%C3%ADa-mgp (19/6/2019).

Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En T. Schleider y M. Carrasco (eds.). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp.19 -31). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

CanalMM (2012). Policía Municipal: Lucas Ghi convoca a los vecinos y vecinas a firmar el petitorio [online]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=UoXsP5IoOiw

Casas, K.; González, P. y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (2015). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Ciafardini, M. (2006). *Delito urbano en la Argentina.* Buenos Aires: Ariel.

Cristina Fernández de Kirchner (2014). Cristina presentó el Plan PROGRESAR, de respaldo a estudiantes de la República Argentina [online]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=FAhTfhHk1D4&feature=youtu.be

Cruz, J. (2005). Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador. En Dammert, L. y Bailey, J. (eds.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

Da Silva Lorenz, M. y Pugliese, O. (2017). ¿Qué hay de nuevo en las Unidades de Policía de Prevención Local? *Delito y Sociedad* 43, 121-149.

Da Silva Lorenz, M. y Pugliese, O. (2018). El gobierno local de la seguridad pública. Las Unidades de Policía de Prevención Local de dos municipios del Gran Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad* 31, 87-105.

Dellasoppa, E. y Saint' Claire Branco, Z. (2005). Los planes de seguridad pública en Brasil: Racionalidad vs. Improvisación. En Dammert, L. y Bailey, J. (eds.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

Fernández, S. (2016). Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Sain. *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (pp. 41-72). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Fernández, S. (2018). *Los sistemas de control disciplinario en las policías argentinas.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Fernández, S. y Rodríguez Games, N. (2014). Más policía: ¿más de lo mismo? *Informe Digital Metropolitano* 16. Recuperado de: http://metropolitana.org.ar/idm/mas-policia-mas-de-lo-mismo/ (25/7/2019).

Fondevila, G. y R. Meneses Reyes (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y Política Pública* 26(1); 139-165.

Frühling, H. (2007). Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito y fracaso. En Alda, E. y Beliz, G. (eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

González, G. (2007). Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2, 154-163.

Galvani, M.; Ríos, A. y L. Cañaveral. (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO

Guy Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública* 4 (2); 257-276.

Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. El caso de Argentina y Bolivia*. Documento de trabajo, Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Llorente, M. (2005). ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia. En Dammert, L. y Bailey, J. (Ed.). *Seguridad y reforma policial en las Américas.* México: Siglo XXI Editores.

Maglia, E. y M. Reidman. (2015). *Policía Comunal: análisis del proceso de implementación en el Municipio de Morón*. XI Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de https://www.aacademica.org/000-061/630 (21/6/2019).

MerloGBA.com (2013). Raúl Díaz / No a la Policía Comunal [online]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=dli-KCi2wgA

Ministerio de Seguridad (2007). *Plan de Reforma de las Policías. Resultados de Gestión 2004 – 2007.* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Municipalidad de General Pueyrredón (2017). Informe Anual. Policía Local de General Pueyrredón. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/informes-periodicos (29/6/2019).

O' Toole, L. (1993). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La implementación de las Políticas* (pp. 413-470). México: Miguel Ángel Porrúa.

O' Toole, L. (2004). The theory-practice issue in policy implementation research. *Public Administration,* 82(2), 309-329.

Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores (2012). *Versión Taquigráfica del Foro Policía Comunal*, La Plata, 14 de agosto de 2012.

Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados (2014). *Diario de Sesiones*, 5.ª Sesión Ordinaria, Período 142º, La Plata, 21 de mayo de 2014.

Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores (2014) *Diario de Sesiones*, 6.ª Sesión Ordinaria, Período 142º, La Plata, 4 de junio de 2014.

Rodríguez Games, N. (2016). Gobiernos locales y seguridad pública. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Saín. *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (pp. 11-39). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Rodríguez López, D. y T. Schleider (2016). Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata. En T. Schleider y M. Carrasco (eds.). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp. 53-73). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

Sain, M. (2007). Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (coords.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 293-319). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Chile.

Sain, M. (2010). La corrupción policial. *Le Monde Diplomatique*, 131.

Sain, M. (2013). Las grietas del doble pacto. *Le Monde Diplomatique*, 174.

Sain, M. (2016). La municipalización policial en la provincia de Buenos Aires. En N. Rodríguez Games; S. Fernández y M. Saín. *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (pp.73-104). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Sain, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Sozzo, M. (2005). Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina. En Dammert, L. y Bailey, J. (eds.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* 6, 58-73.

Spota, A. (2013). Dictamen referido a la competencia de la Municipalidad de General Pueyrredón para constituir una policía de seguridad propia. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/consulta-popular-polic%C3%ADa-mgp (29/06/2019).

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Editorial.

Artículos periodísticos

"Desaparece la mitad de las Policías locales y se une con la Bonaerense" (2018, 11 de julio). *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/fusionan-policia-local-provincia_0_HkPH6Rm7m.html

"En la Argentina se completa el ciclo de producción de cocaína que empieza en Perú" (2014, 31 de enero). *Infobae*. Recuperado de: https://www.infobae.com/2014/01/31/1540650-en-la-argentina-se-completa-el-ciclo-produccion-cocaina-que-empieza-peru/

"Fin de los 'pitufos' en La Plata: abandonan el celeste y vestirán un color más a tono con la Policía de Vidal" (2018, 7 de mayo). *Infocielo*. Recuperado de https://infocielo.com/nota/91214/fin_de_los_039_pitufos_039_en_la_plata_abandonan_el_celeste_y_vestiran_un_color_mas_a_tono_con_la_policia_de_vidal

"Hay 1000 policías municipales con problemas psiquiátricos" (2016, 25 de septiembre). *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/seguridad/hay-1000-policias-municipales-con-problemas-psiquiatricos-nid1941118

"Insaurralde pide por la ley de policía municipal" (2013, 22 de julio). *El Día*. Recuperado de https://www.eldia.com/nota/2013-7-22-insaurralde-pide-por-la-ley-de-policia-municipal

"La fuerza capaz de desestabilizar es la policial" (2013, 12 de diciembre). *Página 12*. Recuperado de: https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-235511-2013-12-12.html

"La Policía Local, camino a su desaparición: cuál es el plan del Gobierno para los "pitufos"" (2016, 16 de marzo). *LaTecla.info*. Recuperado de: https://www.latecla.info/5/nota.php?nota_id=81706

"No habrá consulta en Mar del Plata por la policía local" (2013, 8 de junio). *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/seguridad/no-habra-consulta-en-mar-del-plata-por-la-policia-local-nid1589848

"Othaceché, contra la Policía Comunal" (2013, 21 de noviembre). *LaTecla.info*. Recuperado de: https://www.latecla.info/5/nota.php?nota_id=61473

"Policías que dan para la polémica" (2014, 24 de enero). *Página 12*. Recuperado de: https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-238394-2014-01-24.html

"Según Granados, la inseguridad es una llaga que le toca a cualquiera" (2014, 12 de enero). *TN*. Recuperado de: https://tn.com.ar/politica/segun-granados-la-inseguridad-es-una-llaga-que-le-toca-a-cualquiera_437981

"Sergio Berni quiere reformular las policías en los municipios" (2020, 23 de febrero). *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/campo-ustrjkud-exer-iltes-fersaj-dem-naodreberni-quiere-reformular-las-policias-en-los-municipios-nid2336498

"Sergio Massa: Queremos una policía en serio, no un cuerpo de *boy scouts*" (2014, 5 de junio). *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-massa-queremos-una-policia-en-serio-no-un-cuerpo-de-boy-scouts-nid1698791

"Sólo la mitad de la policía bonaerense combate la inseguridad" (2013, 25 de septiembre). *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/solo-la-mitad-de-la-policia-bonaerense-combate-la-inseguridad-nid1623063

Diez problemas recurrentes de los diseños de los proyectos públicos municipales

Sergio Ilari
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Introducción

La manera como se diseñan los programas y proyectos públicos en Argentina, particularmente en el nivel local, no se ha modificado de modo sustantivo ni con el cambio de los gobiernos, ni ante el avance tecnológico que ha incidido de forma espectacular en otras facetas de la gestión pública. En el presente trabajo analizamos algunos problemas recurrentes de diseño. En cierta medida, estos problemas son indicativos del modelo de gestión pública predominante, por lo que la temática nos podría llevar a visualizar su relevancia teórica, pero a su vez tienen su importancia práctica. Desde nuestras administraciones generamos un sinnúmero de intervenciones públicas con falencias serias de diseño, y esto trae como consecuencia que no logramos impactos significativos en la resolución de los graves problemas públicos que tenemos.

Los programas a los que nos referimos en este documento son de distinta naturaleza. Se trata tanto de los programas sociales como de los de otras áreas de gobierno (seguridad, medio ambiente, obras públicas o producción). Con esto queremos decir que los problemas de diseño de los programas van más allá de un tipo particular de política y afectan en gran medida a todos los programas públicos.

Es sabido que no hay acuerdo en la diferenciación entre los términos proyecto, programa y plan. Sin embargo, lo usual es que se considere al programa como un conjunto de proyectos y al plan, como un conjunto integrado de programas. En el texto excluiremos del análisis la situación de los planes estratégicos locales, para focalizar el estudio de los programas y proyectos.

Cabe aclarar que los problemas de diseño aquí presentados pueden trasladarse con suma facilidad a los diseños de los programas públicos de nivel provincial o nacional, así como a otros países de la región. Desde ya que hay interesantes excepciones y está claro que los programas nacionales suelen presentarse más completos y mejor sistematizados que los de los niveles intermedios e inferiores del Estado, fundamentalmente cuando el diseño del programa se ajusta a los requerimientos de organismos financieros internacionales. En este documento haremos foco en los proyectos que se desarrollan sin esos condicionamientos externos de diseño, por lo que el margen de libertad de acción del diseñador se acrecienta de manera ostensible.

Realizaremos estas observaciones críticas de diseño contrastando la situación observada con las recomendaciones de la metodología de marco lógico y la norma IRAM ISO 21 500 de calidad para los diseños de los proyectos. Sin embargo, la mayor parte de las observaciones planteadas en este texto sobre diseño de proyectos son básicas, como para que las comparta el grueso de las técnicas de diseño difundidas en el campo académico y profesional, varias décadas antes de que se extienda al nivel

internacional la metodología de marco lógico.

Ocultos

Si uno hace una rápida revisión de la página web de su municipio y observa la información que suministra acerca de los programas y proyectos públicos, accede rápidamente a un panorama del estado de situación. La información es escasa e insuficiente; otras veces, nula.

La página web aún es la vía de comunicación institucional privilegiada para brindar información sobre las políticas municipales. En la mayor parte de los casos se presenta solo un resumen de los proyectos, consistente en no más de dos párrafos donde se describen sus actividades y se presentan algunos datos de contacto, pues se considera al "lector implícito" como un ciudadano escasamente interesado y con poco tiempo para leer.

La limitada información disponible sobre los proyectos aparece en general en el sitio de la Secretaría correspondiente. Esta información no suele incorporarse en los portales de transparencia del municipio. Ocurre que los principales índices vigentes de transparencia no la incluyen como información relevante para ser incorporada. Tampoco sucede con el "Índice de datos abiertos de ciudades argentinas", utilizado desde el 2015 por la Fundación Conocimiento Abierto y realizado sobre la base del modelo del Global Open Data Index, como con la "Guía para la apertura de datos en gobiernos provinciales y locales" desarrollada por el Gobierno nacional en el 2017. No requieren en ningún caso de información acerca de los programas públicos, sus costos, resultados ni número de destinatarios.

La situación podría ser distinta al momento de la medición del *ranking* de municipios con el modelo de "Gestión para resultados de gobiernos locales" desarrollado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, pero solo considera que los programas municipales dispongan de la unidad administrativa a cargo. Da cuenta de la necesidad de establecer metas, pero está centrada para cada producto del plan estratégico del municipio, por lo que este no necesariamente la debería relacionar con cada programa en particular. Entendemos que en este caso sería recomendable la incorporación de información sobre los programas, sus costos, indicadores y metas a lograr.

La demanda de los últimos años por aumentar los niveles de transparencia de los organismos públicos no llega a incidir en la publicación de los diseños de los programas y proyectos de los gobiernos municipales. Tampoco existe una fuerte demanda de organizaciones sociales ni de universidades públicas o privadas en este sentido, por lo que conseguir un diseño completo de un proyecto público de un municipio en nuestro país es algo complicado.

Frente a este panorama son interesantes las experiencias de algunos municipios como Bahía Blanca, Vicente López y Villa María, que al menos presentan el número de destinatarios de cada programa social en sus portales de Datos Abiertos. Como decíamos, algunos municipios exhiben en sus webs los programas y proyectos que implementan, pero esencialmente son solo resúmenes.

Una amplia bibliografía proveniente de distintas disciplinas da cuenta de los componentes que se requieren al momento de diseñar un proyecto. Aunque se renueven las formas y la terminología, la mayor parte de esos componentes no se ha modificado con el paso de los años. Manuales de la década del 60 siguen siendo útiles para lo que hoy entendemos por diseño de proyectos. Las nuevas metodologías generalmente agregan componentes o reemplazan algunos de ellos, pero todas coinciden en que el diseño de un proyecto debe responder aquellas preguntas clásicas: ¿qué se quiere hacer?; ¿para qué?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿a qué costo?, etc.

Ahora bien, si las webs de los municipios argentinos presentan, en el mejor de los casos, solo los resúmenes de sus principales proyectos, vale preguntarnos si el documento original completo existe y está oculto a la ciudadanía, o si directamente nunca lo redactaron. Lo analizaremos en los siguientes ítems.

Deficiente análisis del problema central

El proyecto que es sólido en su formulación se detecta rápidamente, y uno de los principales signos de su solidez es la claridad en la definición del problema central y en la profundidad del análisis. Esto no es usual en nuestros programas públicos locales. Como afirmaba Laura Golbert a inicios del 2000 respecto de la Ciudad de Buenos Aires,

> en general la mayoría de las decisiones pasa, más que por diagnósticos previos, por el olfato de los funcionarios, por sus conocimientos del tema, o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr la aprobación (2001: 295).

Desde una perspectiva prescriptiva, no hay duda de que antes de llevar adelante una intervención pública programada, deberíamos detenernos a definir correctamente el problema central y analizarlo. Necesitamos obtener explicaciones acerca de por qué se produce el problema, cuáles son sus causas, qué hipótesis se pueden plantear, con qué otros problemas se relaciona el problema central. Esto nos debería llevar a conocer las investigaciones realizadas en otros contextos y en otros tiempos, sobre las causas que inciden en el problema seleccionado.

Es preciso definir correctamente el problema. Si establecemos que es "el alto nivel de deserción escolar en las escuelas localizadas en el distrito de San Isidro", seguramente no encontraremos investigaciones que lo hayan abordado. Lo correcto es definir el problema sin establecer la localización: "el alto nivel de deserción escolar". Así definido, hallaremos investigaciones científicas realizadas en otros ámbitos y/o en otros tiempos, pero que nos ofrecerán conocimiento para poder entender el nuestro. Hacer referencia a estas investigaciones es signo de conocimiento del campo de actuación por parte de quien diseña el proyecto.

De manera complementaria, deberemos analizar las particularidades del contexto donde se aplicará el proyecto. Es esperable que la situación tenga algunas características que se deben considerar, para no trasladar acríticamente resultados de investigaciones obtenidos en contextos por completo diferentes.

En los últimos años, muchos autores han planteado la necesidad de llevar adelante "políticas basadas en la evidencia", reconociendo sus limitaciones (Jaime y Vaca Ávila, 2018). Es tiempo de hacerlo.

Por supuesto, realizar todas estas investigaciones demanda esfuerzo intelectual y tiempo. La información no se presenta sistematizada; existen muchas veces estudios de caso que nunca llegaron a complementarse o integrarse en función del avance de las teorías científicas en el campo; es decir, es preciso disponer de evaluaciones sistemáticas de los innumerables estudios de casos existentes. Es imposible, entonces, hacer todo esto desde cero, durante el proceso de gestión, de allí que debemos contar en nuestras administraciones con equipos profesionales capacitados, estables y motivados para especializarse en los temas que abordan.

En total acuerdo con el "Consenso para una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI", esto implica también que los gobiernos locales deben considerar "construir un servicio civil profesional de carrera" (2019, Segundo consenso).

Proyectos más centrados en la realización de actividades que en el logro de objetivos

Esta es una característica muy importante para visualizar la situación prevalente en nuestros municipios. Decíamos que solo se difunden resúmenes muy acotados de los proyectos, por lo que se podría inferir que el municipio cuenta con un diseño completo pero que no lo hace público para evitar observadores críticos externos. No es lo habitual en nuestro medio; sí lo es que no se cuente con el diseño

completo del proyecto. Se aprueba la realización de una o varias actividades, sin dejar en claro los resultados que van a lograr, los objetivos que persiguen e incluso muchas veces sin saber el costo real que insumirán.

Una vez aprobada informalmente la actividad, se generan los expedientes administrativos necesarios para llevarla a cabo, los que contarán con las especificaciones técnicas tanto para la compra de los insumos como para la realización de obras. Es decir, dado que la normativa así lo establece, en el expediente de compra se deberán especificar con claridad los insumos necesarios, así como en el expediente de obra deberá explicarse en términos técnicos la obra requerida. El resto de los componentes del proyecto muchas veces es inexistente. De hecho, a veces ocurre que no se llega a saber con facilidad el costo final de una actividad, dado que fue el producto de intervenciones de distintas secretarías, con diferentes expedientes administrativos.

Es importante hacer una distinción básica entre actividad (qué vamos a hacer) y objetivo (para qué). "Entrega mensual de 2000 bolsas de alimentos" sería una actividad, mientras que "reducir el nivel de desnutrición" podría ser el objetivo. Entre ellos se genera una hipótesis de relación causal: inferimos que si se realiza la actividad, se logrará el objetivo.

Ahora bien, distintos especialistas han abordado la multiplicidad de objetivos que guían al político al momento de asumir la gestión. Renate Mayntz analizó este punto en el campo de las organizaciones, así como Oscar Oszlak (1984) presentó los tres roles diferentes de la burocracia estatal —sus propios intereses, el de determinados sectores económicos y el interés general—. Luciano Andrenacci (2016) hace foco en dos de esos roles, al explicar que el éxito de una política implica dos condiciones: ser exitosa en términos programáticos (la resolución de problemas), y tener éxito político, al lograr aumentar la legitimidad y popularidad del gobernante. Podríamos inferir que estos dos objetivos están presentes en toda organización humana.

El problema es el grado de incidencia de cada uno de los roles u objetivos en un contexto determinado. Desde un enfoque prescriptivo, el logro del objetivo del bienestar debería estar por sobre todos los otros, pero esto no siempre es así en nuestro medio. Si se prioriza la búsqueda de la legitimidad, está claro que será adecuada una intervención pública que genere visibilidad, aunque tenga un bajo impacto en la resolución de problemas.

Así es como, por ejemplo, frente a la inseguridad seguimos realizando actividades que tienen visibilidad, pero muy limitada incidencia en el problema. La disposición de mayor número de policías en la calle; el establecimiento de cámaras lectoras de patentes (informando al transeúnte el lugar exacto donde se lo va a controlar); las acciones contra el narcotráfico sin una política eficiente de lucha contra las adicciones: todas ellas son intervenciones públicas probadas por su ineficacia, que dan testimonio de la poca valoración del enfoque basado en la evidencia científica, cuando ya existen investigaciones sustantivas que explican con rigurosidad las causas asociadas al delito. Esto nos llevó a publicar algunas irónicas recomendaciones para no lograr resultados con las políticas de seguridad. Una de ellas establece:

> Priorice la visibilidad inmediata. Una foto con 30 patrulleros recién comprados (Actividad), seguramente le dará mayor legitimidad que bajar efectivamente la tasa de delitos (Resultado), dato que recién se conocerá al año siguiente y a través de fuentes estadísticas poco confiables... No planifique a largo plazo (Ilari, 2018).

Por otra parte, a veces se produce cierto "enamoramiento" del decisor respecto de la actividad o visualización de su real impacto en su legitimidad: así, por más que no logren ningún resultado, la actividad se sigue realizando. Parafraseando la regla de Christopher Hood podríamos afirmar que si la práctica no soluciona el problema, tendríamos la opción de cambiar éste último (Hood y Jackson, 1997).

Este tercer problema explica en cierta medida el por qué de la ausencia de diagnósticos serios de situación, mencionada en el apartado anterior. Más que la resolución de los problemas, lo que otorga legitimidad al gobernante en muchos casos es la realización de actividades.

Frente a esto, vale cuestionar el rol poco crítico de las organizaciones sociales, partidos políticos, universidades públicas y privadas. La ausencia de demandas por parte de los actores es uno de los condicionamientos para que sea poco costoso para el político en funciones de gestión, realizar actividades sin determinar el problema que se quiere resolver.

Objetivos confusos

En el ámbito académico de la política y la gestión pública se reconoce que "los actores rara vez tiene objetivos claros y menos todavía proyectos coherentes..." (Crozier y Friedberg, 1990: 46). De todos modos, al momento de generar un proyecto de intervención es preciso hacer el esfuerzo de acotar nuestros múltiples objetivos y centrar el foco de intervención en un problema público. Por ello, una de las recomendaciones que se presentan en las primeras clases de un curso de diseño de proyectos es que el objetivo debe estar directamente relacionado con el problema central a abordar y debe redactarse en forma clara y precisa. No debe dar lugar a rebuscadas interpretaciones, más aún si se trata de programas con participación de un alto número de actores, voluntarios, destinatarios. Por otra parte, si nos remitimos a la técnica de diseño de los árboles de problemas y objetivos, el objetivo central debe ubicarse en el tronco del árbol, de manera que quede claro que solo tendremos uno. Lo mismo valdrá para el árbol de problemas, centrado en un único problema central.

A diferencia de ello, el panorama de los programas públicos en los municipios argentinos nos muestra proyectos y programas con objetivos múltiples, superpuestos, grandilocuentes, imposibles de cumplir. Esto podría significar que es preciso llevar adelante instancias de capacitación de los equipos técnico-profesionales de nuestras administraciones. En parte es cierto, y en esta dirección es que estamos implementando en el municipio de Río Grande el Diploma de Extensión "Herramientas de gestión pública municipal" (UNQ), dirigido al personal municipal.

Sin embargo, el problema también se conecta con algo que analizamos con anterioridad. Como lo central es la realización de la actividad, la redacción del objetivo pasa a cumplir una función de fundamentación, de argumentación respecto de los múltiples beneficios que trae la actividad. La redacción de objetivos confusos e imposibles de cumplir también se correlaciona con la ausencia de evaluaciones posteriores que midan efectivamente si el objetivo se logró. Técnicas muy sencillas y ampliamente difundidas de redacción de objetivos no suelen estar presentes en los diseños de los proyectos, tales como el evitar el uso de gerundios o el de conectores como "a través", "con el objeto de", "mediante", etc. (Ilari, 2014).

La presentación de objetivos confusos se corresponde a su vez con otros dos problemas de diseño: la ausencia de indicadores y metas precisas, y la falta de evaluación posterior de los proyectos. Es evidente que si los proyectos públicos debieran pasar por instancias de evaluación de sus logros, los diseños serían seguramente más acotados y mejor enfocados en lo que en realidad se espera lograr.

Falta de indicadores y metas

Más de dos décadas atrás realizamos junto con otros profesores de la Universidad Nacional de Quilmes (Daniel Cravacuore, Marcela Fernández y Alejandro Villar), una consultoría para el gobierno de la provincia de Buenos Aires, con el fin de relevar y sistematizar los programas sociales vigentes y redactar guías de los mismos. El porcentaje de programas o proyectos que tenían indicadores y metas definidas nunca llegó al 10 % y justamente eran los programas financiados con fondos externos, que lo requieren en su formulación.

En el ámbito nacional, un relevamiento realizado en el año 2015 por la Red Evaluar encontró que de los 33 principales programas sociales nacionales, solo el 38 % contaba con una línea de base. Con seguridad, el porcentaje se hubiera reducido si se consideraba el número de programas que tenían línea de base y, a la vez, metas concretas a alcanzar en un plazo determinado.

En el nivel local existe una situación quizá más pronunciada aún. Los programas públicos rara vez tienen definidos indicadores y metas concretas, un plazo para alcanzarlas y un estado de situación de esos indicadores previo a la implementación de las actividades.

En cuanto al orden de lo prescriptivo, un buen diseño de proyecto dispone de indicadores, metas y fuentes de verificación que permitan reconocer si se han logrado o no sus resultados y objetivos. Es decir, la meta no mide si se realizó o no una actividad, sino si se logran o no los resultados y objetivos. Por lo tanto, cada indicador precisa cuantificarse al menos en dos oportunidades: antes del inicio de las actividades —lo cual será la línea de base— y al finalizar la implementación —lo que será la meta—. Siguiendo el ejemplo ya expuesto, si nuestro objetivo es "reducir el nivel de desnutrición", un indicador podría ser la "tasa de desnutrición", que mide el Ministerio de Salud de la provincia (fuente de verificación), y la meta podría ser reducir la tasa un 30 % en dos años.

El uso de indicadores es una buena manera de poner a prueba si el objetivo que nos estamos proponiendo es claro y conciso. Un buen indicador nos sirve para "bajar a tierra" objetivos y resultados y así poder responder cuánto queremos lograr, en cuánto tiempo, de qué calidad. Por otra parte, disponer de indicadores con sus correspondientes metas facilitará de forma sustantiva el diálogo entre los actores intervinientes, y luego las actividades de control y evaluación del proyecto. Es más, existe total acuerdo en la bibliografía acerca de que la incorporación de indicadores y metas de acción hace que cualquier programación (planes, programas o proyectos) aumente su grado de precisión y calidad. Si en el nivel prescriptivo no hay dudas de los beneficios de confeccionar el proyecto con indicadores, metas, línea de base y tiempo de acción, ¿por qué es muy poco frecuente que esto ocurra?

Por otra parte, está claro que para quien diseña un proyecto, establecer indicadores y metas aumenta la carga de trabajo. Supone buscar información confiable y actualizada sobre la situación a modificar (no siempre disponible en las organizaciones); hacer cálculos de prospectiva (generalmente complejos) y gestionar acuerdos mucho más precisos entre las partes intervinientes. Y por otra parte, al hacerlo público aumenta el grado de vulnerabilidad del gobierno y sus funcionarios ante la crítica interna o externa.

Al respecto, Oscar Oszlak (2013) comenta que un gobernador de Estados Unidos aconsejaba a sus colaboradores nunca poner juntos un resultado y una fecha, dado que seguramente los opositores estarán esperando esa fecha para criticar la inoperancia de quien gestiona. "Para qué repartir munición gratuita..." (p. 2).

Las irónicas recomendaciones en la tira cómica de Dilbert suelen aportar reflexiones al respecto:

> -"Trabaje en proyectos que no tengan resultados verificables".
>
> -"Los mejores puestos de trabajo son aquellos en los que los resultados no se pueden medir".
>
> -"Aléjese de los trabajos en los que su valor se pueda medir en cantidad y tiempo" (Ghiglione *et al.*, 2006: 57).

En otras palabras: es complicado establecer indicadores y metas a lograr; es costoso en términos de la energía que el diseñador deberá invertir para realizarlo de manera razonable, y, por otra parte, lo expondrá a la opinión pública con facilidad si no se logran las metas en el tiempo establecido. Por otro lado, son muy pocos los incentivos para que el diseñador del proyecto incluya indicadores y metas a lograr. Fundamentalmente, que el proyecto sea financiado por un organismo externo, pero para los proyectos de financiamiento propio, los incentivos son aún muy débiles.

Esto constituye un indicador del alto grado de discrecionalidad que prevalece en el manejo de los proyectos y los fondos públicos. Quien diseña el programa o proyecto suele estar muy poco condicionado para hacerlo siguiendo normas de calidad y transparencia, de manera que es fácil y poco costoso omitir en él la línea de base, los indicadores y las metas a lograr. Como afirma Luciano Andrenacci, "la planificación se produce de manera ritualizada y superficial, con el fin de cumplimentar protocolos presupuestarios o para comunicación institucional y publicidad" (2016: 19).

Desde ya que un político o gestor público poco motivado para realizar un trabajo serio y poco demandado por sus autoridades, por la ciudadanía, los organismos de control o la oposición para que rinda cuentas, seguramente no establecerá metas. Aquí entramos en una racionalidad distinta del tema. Por más que se dicten cursos de capacitación, si no se modifica la cultura política, el grado de transparencia y de democratización, seguirán siendo aisladas las administraciones dispuestas a dar la cara, elaborar proyectos completos. Diferente es la situación del político y gestor público que opta por una política de transparencia y eficiencia en la gestión, lo cual también puede ser altamente redituable en términos de legitimidad y futuro político, tal como lo demuestran administraciones de municipios argentinos de distintos signos partidarios como Morón, Rosario, Rafaela y Tigre.

Para este tipo de situaciones, es bienvenido disponer de la decisión jerárquica. Más que contar con la buena voluntad del funcionario, debe ser la norma la que exija que todo programa financiado con fondos públicos debe ser confeccionado sobre la base de una metodología común, un formulario que requiera completar líneas de base, indicadores, metas, tiempos y fuentes de verificación. Si no es obligatorio, los incentivos negativos terminan dominando la situación.

Es interesante cómo varios países de la región avanzaron en "imponer" en sus propias administraciones estructuras básicas de proyectos, para que, siguiendo un modelo de calidad y estandarización en la gestión, todo proyecto público de su repartición esté completo. Los avances realizados en Colombia, Brasil y Chile son significativos. En Argentina, parece traer nuevos aires el decreto 292 de la Administración Pública nacional de abril de 2018, que establece que

> las políticas, programas, planes y proyectos sociales deberán diseñarse en base a una matriz metodológica común, con vinculación a los sistemas de información a los fines de su monitoreo y evaluación, de conformidad a los criterios que al efecto determine el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (Art. 3).

Es decir, para los programas sociales en el nivel nacional hoy la norma existe. Queda por verificar su grado de aplicación. Siguiendo esta experiencia, será bienvenido que cada provincia y cada municipio genere su propia normativa al respecto.

Una pobre argumentación

Como decíamos, los proyectos muchas veces no cuentan con un análisis serio del problema que van a abordar pero, a su vez, una buena fundamentación implica contar con un estudio de las opciones de políticas, basado en el análisis comparativo y las investigaciones desarrolladas en el campo. En el nivel prescriptivo, una buena argumentación implica disponer de la siguiente información:

> Acerca del problema:
>
> -Conocer las principales investigaciones sobre las causas y consecuencias del problema en el nivel mundial y sus teorías explicativas. La necesidad de contar con revisiones sistemáticas de los estudios disponibles.
>
> -Conocer las particularidades que adquiere el problema en nuestra ciudad. Un enfoque territorial y tendencial.
>
> Acerca de las políticas:
>
> -Conocer las políticas que actualmente implementa el municipio y que impactan de una u otra manera en el problema. Es usual que va-

rias reparticiones del municipio estén realizando intervenciones respecto de un mismo problema público.

-Conocer las políticas que llevan a cabo la Nación y la provincia en la actualidad.

-Disponer de información sobre experiencias de políticas ejecutadas en el pasado en el municipio respecto del problema; sus fortalezas y debilidades.

-Acceder a evaluaciones actuales y pasadas de políticas dirigidas a dicho problema, de otros municipios en el orden nacional e internacional.

Disponer de esta información de base posibilitará elegir las actividades más adecuadas e inteligentes y diseñar así un proyecto basado en la evidencia científica y, a la vez, ajustado a la realidad local.

Ahora bien, ¿esto quiere decir que antes de tomar una decisión debemos estudiar todo eso? No es la idea. La propuesta es contar con equipos profesionales especializados en las temáticas a abordar. Lograr la profesionalización de la gestión pública es realmente importante. Cuando se está en medio de la gestión, no hay demasiado tiempo para investigar.

Por otra parte, es preciso contar con dispositivos institucionales que faciliten el desarrollo de políticas basadas en evidencias. Al respecto, muchos municipios cuentan con Observatorios o Direcciones Estadísticas, que intentan sistematizar la información y ponerla al servicio de quienes deben tomar las decisiones. Esto es relevante a la hora de diseñar programas y poder establecer la línea de base de los indicadores y las metas a lograr. Como ejemplo, valen las experiencias de los municipios de Río Grande y de San Martín (Bs. As.). Un segundo paso será conectar la información sistematizada de los Observatorios con los equipos técnico-profesionales de las distintas áreas del municipio. Esta interrelación no es automática ni sencilla, por lo que debería ser promovida.

En esta línea de análisis, es preciso también generar sinergias entre el sistema científico técnico y las políticas públicas. Es necesario disponer de investigaciones científicas actualizadas sobre los problemas públicos puntuales que deben abordar los gobiernos locales y las opciones de políticas. La relación entre municipios y universidades es clave. Ocurre muchas veces que tesistas de carreras de grado y posgrado dudan sobre los temas a abordar: en ese momento deberían estar presentes las necesidades de los gobiernos locales para analizar problemas complejos y recurrentes. La sinergia entre investigación, política y gestión es sumamente útil y relevante para todos.

Ausencia de dispositivos de evaluación

Existe acuerdo en la bibliografía sobre los múltiples beneficios que produce contar con evaluaciones de los proyectos durante su implementación y en el cierre. Por lo pronto, evaluar conlleva nada menos que saber si se logran o no los objetivos propuestos. Tener un sistema de evaluación implicará que el diseño del proyecto deberá contemplar los momentos estratégicos para aplicarlo, así como los dispositivos a utilizar. Al incorporar el sistema de evaluación deberá ajustarse el presupuesto del proyecto, de manera tal que estén cubiertos los gastos que acarree.

Esto no es habitual en el diseño de los programas y proyectos públicos locales. En algunos casos incluso se afirma que “la evaluación será continua”, lo cual es ciertamente un despropósito tanto por su inutilidad como por el enorme costo que implicaría y los efectos negativos que podrían provocar los dispositivos de evaluación durante la ejecución del programa. Para evitar estos efectos negativos y reducir el costo, sugerimos diseñar modelos de evaluación minimalistas.

En Argentina el grueso de los programas públicos no incluye en su diseño y presupuesto al sistema de evaluación, por lo que rara vez se evalúan. Esto ocurre en todos los niveles del Estado, de manera que la situación municipal no es nada original. El Informe del Mapa Diagnóstico de la evaluación en

Argentina es claro al respecto, analizando la situación a nivel nacional y provincial (Aquilino y Amaya, 2015).

Ahora bien, si son relevantes las posibilidades que ofrece la función de evaluación tanto para la propia gestión como para el aprendizaje de nuestros equipos y la transparencia de la gestión, ¿por qué es poco usual que se evalúen los proyectos públicos en Argentina? Este era uno de los interrogantes que planteaba Susana Hintze para el nivel nacional hacia el 2005, y entiendo que aún sigue vigente. Diez años después, Nerio Neirotti agrega estos interrogantes:

> ¿El problema es de los políticos y de los responsables de la gestión estatal? ¿Hay de su parte menosprecio, falta de atención o ignorancia respecto de la evaluación o hay un problema de falta de adaptación de los evaluadores en relación con los conceptos sobre evaluación, los enfoques y metodologías? (2015:15).

Lo cierto es que en este marco de alto grado de discrecionalidad que venimos señalando, los diseños de los proyectos no suelen incorporar el sistema de evaluación. La opción jerárquica vuelve a ser requerida. La decisión de evaluar o no el programa no debe quedar en manos del propio político y gestor público: debe ser obligatoria.

En otro apartado ya nos referimos al Decreto 292/18. En él se establece que "el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales deberá elaborar cada año un Plan para la evaluación de los programas, por lo que será de cumplimiento obligatorio, para los distintos ministerios que intervienen en la implementación de políticas sociales" (Art. 1). Al momento se está implementando, pero involucra a muy pocos programas. En el plano internacional existen muchas experiencias de creación de institutos o agencias de evaluación de los programas públicos. También fue una buena iniciativa la creación del "Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas", de alcance nacional, aunque el número de informes es un tanto limitado y poco actualizado (a julio de 2019 los informes más actualizados son de 2015).

En el nivel local, es muy bienvenida y novedosa en nuestro medio la experiencia del municipio de Rafaela con su proyecto "Rafaela Evalúa". Es destacable tanto el fin de evaluar sus propios proyectos públicos como la manera en que se está poniendo en práctica, con el desarrollo de foros vecinales en los cuales se han puesto en discusión cuestiones tales como quién debe evaluar, qué evaluar y qué hacer con la información obtenida.

Bajo sentido crítico de la participación de los destinatarios

La participación tiene "buena prensa". Es usual que nos encontremos con bibliografía que la promueve y discursos de académicos, de dirigentes políticos, sociales y empresarios que la nombran. En público, todos hablan bien de la participación, todos están de acuerdo en que es muy buena, que con ella se respetan derechos, que se mejoran los resultados, etc., pero al momento de la gestión concreta, ¿por qué tan pocas veces se la aplica en los proyectos públicos? ¿Se trata de un problema de capacidad técnica? ¿De pérdida de espacios de poder? ¿Es correcta la afirmación que suele aparecer en muchos diseños de proyectos, de que hay que convocar a la participación de los destinatarios tanto para el diseño como para la implementación, el control y la evaluación?

En Argentina existe un nivel importante de descreimiento ante las convocatorias a la participación, tanto desde el interior de los gobiernos locales y provinciales como de la propia ciudadanía o las organizaciones sociales. En el ámbito nacional —a diferencia del modelo uruguayo— fueron muy pocas las experiencias de participación directa. No contamos en nuestra cultura política con fuertes componentes democráticos: en el líder político local está exacerbado el temor de que, al abrir espacios de participación, se acumulen demandas que no pueda llegar atender o se generen situaciones de conflicto difíciles de manejar.

Abrir espacios de participación ciudadana mu-

chas veces implica someterse no solo a las críticas que va a formular la oposición, sino a las de todos. La crítica se potencia desde distintos flancos, no siempre esperados: los que se focalizan en el costo de la consulta; los que preferirían que la consulta sea sobre otro tema más relevante, según su punto de vista, porque "es simbólica, no discute los problemas estructurales"; "porque especialmente busca legitimidad"; "porque quiere condicionar al Concejo Deliberante"; "porque el Intendente no tiene valentía para tomar por sí mismo la decisión"; etc. Con lo cual, conseguir que un político abra voluntariamente un espacio de participación directa es todo un logro... La participación genera "riesgos" que es importante tener presente, pero que son ampliamente acotados si se toman decisiones inteligentes.

A su vez, los procesos participativos generan algunos "costos" que es preciso visualizar. Ocurre que para que el proceso participativo sea exitoso hace falta invertir energía y tiempo, así como disponer de un equipo capacitado en la gestión de espacios de participación. También cabe visualizar los costos desde la ciudadanía. Participar en algo implica dedicarle tiempo, dejar de hacer otras cosas. En la línea de la experiencia de la Atenas clásica, sería así relevante convocar a la participación ciudadana para tomar decisiones sustantivas y no para las cuestiones básicas de gestión. Además, es poco razonable que un gobierno local genere procesos participativos en todos los proyectos aislados. En algunos será más relevante que en otros. Otra opción es convocar a la participación en el marco de algunos programas que integren varios proyectos, y si se aumenta el grado de amplitud, convocar para el proceso de diseño del plan estratégico de la ciudad.

La ciudadanía muchas veces ve los espacios de participación como lugares donde se la va a manipular o no se va a decidir nada, ya que las principales decisiones "se cocinaron" de antemano, o donde se la convoca para utilizarla como "mano de obra barata" (solo para ejecutar actividades del proyecto). En este marco de extrema desconfianza mutua sería necesario responder estratégicamente los diez interrogantes que señala Félix Bombarolo (2002) a efectos de utilizar de manera correcta las técnicas participativas. Junto con este autor podríamos hacernos las siguientes preguntas antes de iniciar un proceso participativo:

-¿Para qué?	El impacto esperado.
-¿A qué?	El contenido.
-¿A quiénes?	El tipo de participación: directa - indirecta.
-¿Cuánto?	Los grados. Los límites.
-¿Cuándo?	La oportunidad. La viabilidad.
-¿Cómo?	La forma de convocar.
-¿Adónde?	Escenario de la participación.

Es necesario tener en claro qué decisión concreta poner en consideración. No es imperativo que todo el proyecto sea participativo; se podrían generar dispositivos de participación en algunas de las actividades y en otras no. Y una pregunta básica que se debe formular es si se dispone de tiempo, recursos, apoyo político y capacidad de gestión para el proceso participativo.

Trasladada la teoría de la contingencia a este campo, sería oportuno analizar las particularidades de cada situación para responder correctamente a las preguntas anteriores. De allí la necesidad de un análisis estratégico e inteligente. También es oportuno aplicar dicha teoría al campo de la coordinación entre programas (Ilari, 2015).

Al respecto, vale destacar la experiencia del municipio de Ushuaia en el período 2007-2015, cuando se puso a consideración de la ciudadanía un buen número de proyectos mediante cinco plebiscitos. En estos casos, la participación estuvo centrada en el momento de la decisión, que es la etapa sustantiva para contar con ella.

Aislados

Los problemas públicos rara vez se encuentran aislados. Por el contrario, lo usual es que el funcionario se encuentre frente a un entramado de problemas de distinta naturaleza y diferentes grados de com-

plejidad. Es así como al momento del diseño de un proyecto público son los actores intervinientes quienes fijan los límites del problema a abordar. Es una decisión tecno-política, como la denomina Carlos Matus (2007), condicionada por las estructuras organizacionales.

Ahora bien, los problemas de mayor grado de complejidad usualmente requieren no ser abordados desde un proyecto particular sino con un programa, es decir, un conjunto de proyectos articulados bajo un objetivo común. Y la posibilidad de lograr un abordaje multidimensional del problema se acrecienta cuando encaramos ese entramado de problemas con un plan estratégico de gobierno.

Sin embargo, el nivel de articulación de las políticas y proyectos de los municipios argentinos es claramente deficiente. Los proyectos suelen gestionarse de forma aislada, incluso en el interior de una misma Secretaría, por lo que las intervenciones generan poco impacto en los problemas estructurales de nuestras ciudades. Los proyectos suelen estar encerrados en sus propias lógicas de actuación, con sus propias bases de destinatarios, sus propios costos y sus propias actividades. Los casos de coordinación entre proyectos, así como las relaciones entre secretarías, suelen ser innovadores y excepcionales. La falta de integralidad de las políticas es recurrente, tanto en la experiencia nacional, como provincial o municipal.

Un organismo municipal normalmente lleva adelante un conjunto de proyectos y servicios; algunos de ellos iniciados en la gestión actual, otros que provienen de administraciones anteriores. Y muchas veces las estructuras orgánicas reproducen los proyectos existentes, dividiendo así el organismo en múltiples unidades administrativas (por ejemplo, departamentos), cada uno dedicado a un proyecto en particular, con su propio equipo de trabajo. Este tipo de estructura de departamentalización por proyectos, facilita el manejo de cada proyecto en particular, pero poco aporta a la gestión integral del organismo. Existen otros tipos de departamentalización posibles, pero en todo caso, siempre es preciso disponer de dispositivos transversales que favorezcan la coordinación, que limiten los intereses particulares o corporativos y que eviten que el organismo sea solo una suma de unidades aisladas. Incluso esto se ve resaltado en los programas con financiamiento internacional, en los cuales hasta se genera una estructura *ad hoc* que poco incentiva la cooperación horizontal y la visión de conjunto.

Roberto Martínez Nogueira (2010) estudió estos problemas desde el punto de vista de la coherencia y la coordinación de políticas públicas y detectó la falta de complementariedad y coordinación entre proyectos y agencias y el predominio de respuestas aleatorias a desafíos coyunturales en las acciones de gobierno. Llevar adelante proyectos articulados en programas de mayor amplitud y en el marco de un plan estratégico de una Secretaría o de un gobierno local es aún un desafío.

En el enfoque integral de los abordajes a los problemas públicos se ha avanzado desde distintas disciplinas, como la medicina en la especialidad de los médicos sanitaristas y también los arquitectos que trabajan temas urbanos. El programa Rosario Hábitat tiene una orientación de este tipo, así como el programa Favela Barrios, desarrollado hace varios años en Río de Janeiro. Estos tienen en común que trabajan solo en determinados asentamientos y que allí despliegan un conjunto de proyectos participativos específicos de reordenamiento urbano territorial (trazado de calles, disposición de infraestructura, agua potable, luz, gas, recolección de basura, etc.), legalización de tierras, mejora o construcción de viviendas, salud materno-infantil, capacitación laboral, con el objetivo de transformar dichos asentamientos en nuevos barrios.

No hay duda de que incidiendo en la mayor parte de las causas del problema podemos obtener mejores resultados, pero claro está que a costa de tener que desatender otros sectores de la ciudad. El marco de recursos escasos también incentiva a seleccionar alternativas "inteligentes", estratégicas y de alto impacto. Esta mirada estratégica también se debe adoptar al abordar experiencias de gestión integral, sabiendo que en todo cambio las modificaciones técnicas serán atravesadas por las relaciones de poder establecidas entre los actores intervi-

nientes. No tenerlas en cuenta puede implicar la gestión de un nuevo fracaso (Ilari, 2005 y 2015).

Una reflexión más sobre el tema del aislamiento y la discrecionalidad. Dejar en manos del "diseñador ocasional" la confección de cada proyecto público genera la convivencia de originales y heterogéneos modelos de proyectos en una misma organización: muy lindo si estamos hablando de arte, pero en términos técnico-profesionales, el producto de este estilo de política y gestión deja mucho que desear.

En nuestros municipios es habitual que cada proyecto utilice sus propios términos para identificar sus componentes. Así es posible que un proyecto cuente con objetivos, mientras que otros denominen lo mismo como fines, líneas estratégicas, objetivos superiores, objetivos generales y específicos, propósitos, resultados, etc. De igual manera ocurre con las actividades, a las que a veces se las denomina acciones, componentes, procesos, etc. Esta diversidad de términos complica la comunicación interna y la posibilidad de gestionar con tableros de mando y control. Incluso provoca en algunas ocasiones debates internos superfluos e interminables sobre la manera de denominarlos. Por otra parte, la manera como se identifica a estos componentes de los proyectos también se enfrenta a la terminología que se usa para confeccionar el presupuesto municipal, donde podrán aparecer nuevos términos respecto de qué hacemos y para qué lo hacemos, ampliando así el grado de confusión.

El desafío en este caso es el de establecer normas básicas de diseño, que permitan que en la Secretaría o el Municipio de que se trate usemos todos la misma terminología. La simplificación ayuda a no perder tiempo y esfuerzo en cuestiones de carácter exclusivamente formal. También es solo cuestión de confeccionar el modelo de diseño de proyectos con su instructivo correspondiente, y de aprobarlo por resolución o decreto, según el ámbito de aplicación. Si al mismo tiempo se incorporan espacios para completar los indicadores, metas a alcanzar y dispositivos de evaluación previstos, incidiremos en varios de los problemas a la vez.

Proyectos íntimamente relacionados con el político que los aprueba

La manera como se construye y aprueba todo proyecto público condiciona su puesta en funcionamiento, su posibilidad de éxito y, llegado el caso, su continuidad. Un proyecto que surge con el acuerdo de los actores intervinientes facilita el proceso de implementación de las actividades al reducir el nivel de resistencia al cambio. Pasa a ser un proyecto de todos. Esto es válido tanto para los proyectos de intervención social, como para los de transformación interna de las administraciones. La idea es clara, de sentido común e incluso cuenta con aval de investigaciones científicas.

A diferencia de ello y lejos de toda neutralidad valorativa del modelo racional legal weberiano, es usual que se considere que los proyectos "son" del político de turno que los aprobó. Los proyectos suelen ser un objeto más que el político tradicional se apropia, al cual le agrega su nombre y sus colores partidarios, motivado por el clásico interés de aumentar su visibilidad, legitimidad y posibilidad de reelección. En estos últimos años hemos asistido a que el nombre del intendente ocasional se encuentre escrito en obras públicas, patrulleros, ambulancias, semáforos, zapatillas, etc. No puede sorprender que esté presente también en los proyectos sociales.

Una vez obtenida su identificación personal, el paso siguiente que el líder espera lograr es que "su" proyecto se convierta en una política de Estado, para así seguir obteniendo legitimidad aun finalizada su gestión. Sin embargo, los proyectos no deben ser políticas de Estado. Un proyecto se elabora para el logro de resultados concretos, medidos en el tiempo, y es correcto que tenga fecha de terminación. Política de Estado debe ser la *orientación* de la política, no el proyecto concreto. Si el problema requiere de una intervención permanente, estaremos entonces ante la necesidad de generar un plan de intervención y de la creación de nuevos servicios, no la continuidad de un proyecto determinado.

La forma de aprobación está directamente relacionada con el contexto político en el que se enmarcan las organizaciones públicas. Particularmente en el nivel local, el modelo tradicional de gestión pública en Argentina está lejos del declamado modelo burocrático. Modelo burocrático y relaciones personales y clientelares no son fácilmente compatibles. La neutralidad valorativa, la racionalidad de los procedimientos, el ingreso por concurso público abierto, la especificidad de las atribuciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo y la carrera burocrática según criterios explícitos de evaluación son particularidades que reducen de manera notable la discrecionalidad de políticos y funcionarios.

El modelo municipal predominante, como el de muchos otros organismos públicos de la región e incluso del sur europeo, combina elementos formales, de racionalidad y legalidad, con elementos del modelo *neopatrimonial* (Trocello, 2004), tal como el lamentable, retrógrado y muy vigente ingreso "a dedo". Son aún muy pocos los municipios que llevan adelante concursos abiertos de ingreso. En este marco, promovemos que el "Consenso para una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI" sea una herramienta más para que se logre el compromiso de "garantizar el derecho de todos los ciudadanos a ingresar al servicio civil en condiciones de igualdad mediante concursos abiertos y transparentes, terminando con los ingresos bajo el régimen de estabilidad por adhesión política, amiguismo, nepotismo o corporativismo" (2019: 1).

La situación es similar cuando tomamos como referencia organismos públicos nacionales de Argentina. En una investigación reciente se detectó que:

> En los ámbitos observados, los déficits en la calidad del diseño de políticas son muy marcados. Las agendas muestran brechas político-programáticas altas, y el personalismo de los decisores es dominante; los filtros de negociación funcionan parcialmente, o sirven solo para negociar acuerdos que no pueden ser hechos públicos; la planificación se restringe a la preparación del presupuesto; y no hay ni seguimiento ni evaluaciones sistemáticas que sean apropiadas por los decisores para refinar sus opciones futuras (Andrenacci, 2016: 20).

En este contexto, el nuevo funcionario público bien intencionado se encuentra con una compleja dicotomía. Si transforma los programas del gobierno anterior será criticado por no darle continuidad a las políticas, pero si los deja tal cual están, estará incidiendo de manera positiva en el nivel de legitimidad del adversario político. Este análisis lleva muchas veces a modificar la denominación del proyecto, pero manteniendo a grandes rasgos las actividades del anterior. Será necesario un estudio pormenorizado de cada situación, reconociendo que cada transformación incide en las relaciones de poder entre los actores intervinientes. Esto lo hemos analizado en el caso de la transformación del Plan Vida en la provincia de Buenos Aires (Ilari, 2005). Detrás está la gente.

Algunos municipios han dado pasos muy interesantes para promover enfoques neopúblicos e ir superando la situación tradicional. Vale el caso del municipio de Morón, sus instituciones y prácticas para la promoción de la transparencia en los últimos 20 años. También es relevante el caso de la provincia de Neuquén, donde se estableció por ley que "Queda prohibida la incorporación de nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de autoridades o funcionarios públicos" (Ley provincial 3017/2016, Art. 1).

Conclusiones

Hemos presentado diez problemas recurrentes en los diseños de los proyectos públicos municipales, que inciden notoriamente en el bajo impacto de las políticas en la resolución de los problemas públicos. Un mayor valor público de las intervenciones puede generarse con solo modificar alguno de ellos, tan arraigados en la forma de actuar de nuestras administraciones.

Como vimos, múltiples causas están incidiendo en la persistencia de estos problemas, por lo que

no es sencilla la transformación de la situación. Quizá la cuestión más fácil de resolver es la de la falta de capacitación de nuestros equipos técnico-profesionales. Bienvenidos en esa dirección los procesos de fortalecimiento institucional.

Otras causas son más complejas de abordar. Entre ellas, el alto grado de discrecionalidad de los funcionarios públicos; la ausencia tanto de normas de calidad para el diseño de los programas como de instituciones externas para la evaluación de sus resultados; los múltiples incentivos para que no se redacten los proyectos de manera completa y correcta; el bajo reclamo de transparencia y rendición de cuentas; la prevalencia de un modelo de gestión neopatrimonial, con bajo grado de apertura y participación de la ciudadanía y poca predisposición a la concepción de servidores públicos.

Para algunos casos se requiere la respuesta jerárquica. Mientras no sea obligatoria la evaluación externa de los programas públicos, no cambiará el estado de situación. Imposible apelar a la concientización cuando en realidad lo que prevalece es el interés de mantener en secreto los resultados de la gestión pública. Por supuesto que la intervención jerárquica tiene sus límites. Uno de ellos es que nunca se llegue a implementar, tal como está ocurriendo con el Decreto 292/18. Se requiere así una fuerte activación de las organizaciones sociales y de las universidades para consolidar estos cambios. El Consenso al que hicimos referencia en varias oportunidades va en esta dirección.

En este marco, es importante destacar a los municipios que están dando pasos muy relevantes, porque demuestran con sus acciones concretas que es posible una gestión abierta y transparente, y que se pueden evaluar los programas hasta de manera participativa, incluso acrecentando los niveles de legitimidad.

Referencias bibliográficas

Andrenacci, L. (2016). *Problemas de gestión en el Estado Argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica*. Terceras Jornadas de investigación en Política y Gobierno, San Martín, UNSAM.

Aquilino, N. y Amaya, P. (2015). *Mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina*. Buenos Aires: Red Argentina de Evaluación EvaluAR.

Bombarolo, F. (2002). *El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social* . Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Bernal, UNQ.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.

Ghiglione, L.; Di Lorenzo, R. y Mayansky, F. (2006). *Planeamiento y control de gestión*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Hintze, S. (2005). La evaluación de las políticas sociales en la Argentina. En Andrenacci, L. (comp). *Problemas de política social en argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. La discusión actual sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social. *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del IUIOG*, 4(11).

Ilari, S. (2005). *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del "Plan Vida" al "Plan Más Vida". Provincia de Buenos Aires, Argentina*, Washington, D.C.: INDES-BID.

Ilari, S. (2014). *Formulación y Evaluación de Proyectos*. Carpeta de Trabajo de la Licenciatura en Educación, Programa Universidad Virtual Quilmes. Bernal: UNQ.

Ilari, S. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana.* Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Ilari, S. (2018). Diez recomendaciones para NO lograr resultados con las políticas de seguridad. *Diario Perfil*. Recuperado de: http://www.perfil.com/noticias/opinion/diez-recomendaciones-para-no-lograr-resultados-con-las-politicas-de-seguridad.phtml

Jaime, F. y Vaca Ávila, P. (2018). Las políticas basadas en evidencia como plataformas de innovación de políticas públicas. *Revista Estado Abierto*, 2(1).

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Acuña, C. (comp.). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina.* Buenos Aires: JGMN.

Matus, C. (2007). *Adiós señor presidente*, Colección Planificación y políticas públicas. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Municipio de Rafaela (2019). Proyecto "Rafaela Evalúa". Recuperado de: https://portalvosrafaela.com.ar/tema/1218/rafaela-evalua

Nación Argentina (2019). Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda. *Gestión para resultados de los gobiernos locales*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/formulario_rm2019_vf.pdf

Nación Argentina (2019). Ministerio de Modernización. *Banco de evaluaciones de políticas públicas*, Buenos, Aires. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones

Nación Argentina (2019). Ministerio de Modernización. *La apertura de datos en gobiernos provinciales y locales*, Buenos, Aires. Recuperado de: https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/_la_apertura_de_datos_en_gobiernos_provinciales_y_locales.pdf

Neirotti, N. (coord.) (2015). *La evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformación del Estado*. Lanús: UNLa.

Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, O., *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Oszlak, O. (2013). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. XVIII Congreso Internacional del CLAD. México.

Trocello, G. (2004). Violencia simbólica y patrimonialismo. *Revista electrónica de Psicología Política* 2(7).

AA. VV. (2019). *Consenso para una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI*. Recuperado de: https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/home

Políticas sociales y gobiernos locales: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos de la inclusión y la promoción de derechos

Alejandro Casalis
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Introducción

Los estudios sobre las políticas sociales locales se enmarcan dentro del análisis del sistema municipal argentino y de las relaciones interjurisdiccionales (Iturburu, 2000; Cao, Blutman, Estévez e Iturburu 2007; Cravacuore, 2008; Cravacuore y Villar, 2014). En términos generales, la gestión de las políticas sociales en el nivel local ha sido abordada desde el modelo de gestión municipal (García Delgado, 1996); la modernización y la innovación en la gestión local (Schweinheim, 1998; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Iturburu, 2007); las características que asume la agenda de gobierno municipal (Cravacuore, 2008); la gestión del desarrollo local o socioproductivo (Arroyo, 2003; Rofman y Villar, 2006; Altschuler y Casalis, 2006); la distribución de los recursos y el financiamiento municipal (López Accotto, Martínez y Grimberg, 2010; López Accotto, y Macchioli, 2015) y la participación ciudadana (Pagani, 2007; Rofman, 2009; Schneider y Díaz Rosaenz, 2016).

En términos más específicos, al revisar los antecedentes de la producción académica sobre las políticas sociales locales en Argentina identificamos que los mismos se agrupan principalmente en tres ejes: a) los análisis de casos e innovaciones de los gobiernos locales (Iucci, 2009; Iturburu, 2012; Ariovich y Jiménez, 2012; Musante, 2019); b) la gestión de la política social local (Villar, 1999; Chiara y Di Virgilio, 2004, 2005; Catenazzi y Da Representaçao, 2009; Clemente, 2009) y los estudios sectoriales, por ejemplo sobre vivienda (Cravino, 2017; Brizuela y Campana, 2019), niñez y adolescencia (Foglia, 2019), salud (Chiara, 2012), entre otros; y c) la producción sobre la implementación y la evaluación de las políticas sociales nacionales o provinciales implementadas en el ámbito local con participación de los gobiernos locales (Ilari, 2005; Casalis, 2013; Vuotto, 2011; Ferrari Mango, 2017, 2019).

En Argentina la asistencia social fue históricamente una competencia de los gobiernos locales y en la práctica se implementó sobre todo como una política destinada a la población de bajos recursos. Sin embargo, en los últimos treinta años tres acontecimientos y situaciones significativas dieron lugar a que los gobiernos locales ampliaran la intervención hacia nuevos campos en la gestión de las políticas sociales locales: 1) el reconocimiento de la autonomía municipal que se introduce a mediados de la década de 1980 en las reformas constitucionales provinciales de Argentina; 2) la implementación del proceso de reforma del Estado y la descentralización de la gestión que se inicia a partir de 1990; y 3) la persistencia y/o empeoramiento de los problemas sociales estructurales y el aumento de las demandas de la sociedad civil que se mantienen desde la década de 1990 hasta la actualidad.

Las preguntas que guían este trabajo son las siguientes: ¿cuáles son las transformaciones recientes que se produjeron en el modelo de gestión local

de la política social en Argentina?, ¿se puede identificar la existencia de un modelo único de política social local aplicable a todos los gobiernos locales más allá de ciertas especificidades locales? y ¿cuáles son las capacidades y posibilidades de los gobiernos locales para contribuir a la construcción de ciudadanía y la mejora de la calidad de vida de la población en los territorios? El objetivo de este artículo es realizar un análisis del estado de situación y las características centrales que adopta el modelo de gestión de las políticas sociales locales en Argentina, señalar las principales tendencias entre una orientación hacia la asistencia social o a la construcción de ciudadanía y presentar algunas propuestas para la mejora del mismo.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la primera parte señalamos que la intervención social del Estado y las políticas sociales no solo se reduce a la provisión de bienes, servicios y transferencias a la población de bajos recursos, sino que interviene en la distribución del ingreso, en el mercado de trabajo, en las condiciones y calidad de vida y construye ciudadanía en el nivel local. Asimismo, afirmamos que las políticas sociales no están escindidas del modelo de desarrollo, y que el alcance, la orientación y las posibilidades de despliegue de políticas sociales en el ámbito local están condicionadas por aquel. En la segunda parte, analizamos la gestión de las políticas sociales locales en Argentina e identificamos las principales etapas, agenda y políticas que despliegan los gobiernos locales. En la tercera parte, indagamos en las capacidades de los gobiernos locales para dar respuestas a las posibilidades de inclusión social y señalamos algunas propuestas de política pública.

Estado, modelo de desarrollo e intervención social del Estado

Una definición simple y clásica caracteriza al Estado como la forma de organización política de una sociedad. Su conformación es el resultado de un proceso histórico que se constituye en la interacción con la sociedad civil; opera tanto por medio de mecanismos coercitivos como también de legitimación mediante la búsqueda de consensos, la apelación al bien común y la identificación colectiva por medio de los cuales garantiza su reproducción social (De Piero, 2008). Se expresa, asimismo, en un conjunto de instituciones y regulaciones que instituyen, garantizan y permiten su continuidad y establecimiento. Por ello, el Estado constituye tanto una relación social como un aparato institucional (Oszlak, 1997).

El *modelo de desarrollo* estructura la relación entre el Estado y la sociedad y prefigura la modalidad de intervención del Estado. También da lugar a una determinada alianza de clases y formula prioridades que se plasman en políticas públicas. En términos analíticos y metodológicos, nos permite identificar la orientación de desarrollo del Estado y de la sociedad, en un momento histórico determinado, mediante la interacción de cinco dimensiones: el rol del Estado, el modelo de acumulación, el sistema político y los mecanismos de legitimación, la cuestión social, la inserción internacional y regional (García Delgado, 1994).[1]

En este marco adquieren particular importancia las formas de intervención social del Estado y el rol que desempeña la política social en cuanto a la provisión del bienestar y a la morigeración del conflicto social. Por *intervención social del Estado* entendemos al conjunto de las políticas (de gasto público social, tributarias, laborales, demográficas, etc.) que inciden sobre la distribución del ingreso, el mercado de trabajo, las condiciones de vida y la protección social (Danani y Grassi, 2009). En lo que refiere específicamente a la política social y al mercado de trabajo, Cortés y Marshall (1991) indican que:

> la intervención social del Estado regula el mercado de trabajo a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias, y la seguridad social" (p. 22).

Asimismo, Cortés y Marshall (1993) agregan que "la política social media entre el modelo de crecimiento y su impacto sobre el mercado de trabajo" (p. 12).

Las modalidades de intervención social difieren a lo largo del tiempo, como también entre los países. No existe una única configuración de modalidad de intervención social del Estado, sino que esta varía de acuerdo a las características de la estructura productiva, los mecanismos institucionales para regular el conflicto social, factores históricos, la imagen de ciudadanía y la construcción simbólica que una sociedad haga de sí misma, como también la misma está condicionada —si no determinada— por el modelo de desarrollo. La política social no es indiferente a la intervención social del Estado ni está escindida del modelo de desarrollo en cada momento histórico. El grado de alcance, cobertura, reconocimiento de derechos, movilización de actores varía con cada modelo de desarrollo, en función de las configuraciones históricas de cada momento determinado.

Desde una definición clásica se considera a la política social como la provisión estatal de bienes y servicios y seguridad social que provee el Estado. Esta concepción tiene como ventaja que permite analizar las prestaciones sociales centrando el análisis en la redistribución de recursos y en el impacto que este tiene sobre el nivel de vida (Ilari, 2006). Debate con las perspectivas que consideran que la especificidad de las políticas sociales está dada por el logro de determinados fines como el bienestar y una idea del "deber ser" con relación a una población objeto, como también con aquellos enfoques que le asignan una funcionalidad sistémica en tanto compensa los efectos de la política económica o provee legitimidad. Por el contrario, plantea una perspectiva sectorial para su definición, resaltando que su especificidad está dada por un campo de acción más que por su naturaleza exclusiva.

Fleury (2002) afirma que

> Como un campo de la política, la política social se trata, en última instancia, de las reglas y mecanismos que permiten el ejercicio, manutención o cambio, concentración o distribución del poder. La complejidad del campo de las políticas sociales es fruto de los diferentes y, muchas veces, contradictorios factores que determinan su configuración y dinámica (p. 6).

Asimismo, señala la existencia de diversos tipos de conceptualizaciones presentes en las definiciones de la política social, que sistematiza en *finalísticas* (remiten al objetivo o al fin que una política social debe cumplir y el énfasis esta puesto en los valores que orientan las definiciones y estrategias, por ejemplo, reducir las desigualdades); *sectoriales* (refieren exclusivamente al recorte temático y específico al que remiten las políticas sociales, por ejemplo, salud, educación, vivienda); *funcionales* (aluden a la función que cumplen en relación con mantener o modificar el *statu quo* o alguna situación en particular, por ejemplo, garantizar la reproducción social, fortalecer relaciones de solidaridad); *operacionales* (enfatizan tanto en el proceso institucional de la toma de decisiones, como en los instrumentos utilizados para ello; hacen hincapié en el diseño de la política y subyace la idea de que la política social constituye una respuesta racional a las demandas y acciones de los grupos de presión); y *relacionales* (las políticas sociales son concebidas como el resultado de relaciones de poder y el Estado es considerado una arena de conflicto en donde se enfrentan los intereses constituidos y organizados).

Diversas razones explican la dificultad para llegar a una única definición de políticas sociales,[2] entre ellas la *complejidad* en materia técnica, analítica y operativa que conlleva la implementación de estas políticas en la actualidad; la *expansión del campo de actuación* que hace que sean cada vez más las cuestiones[3] abordadas desde las políticas sociales; por la *evolución histórica que ha tenido (y tiene) su tratamiento a lo largo del tiempo*;[4] y por el *grado de institucionalización y profesionalización como campo específico y diferenciado de la intervención del Estado y en el tratamiento de la cuestión social que ha adquirido*, entre otras razones.

En este artículo entendemos a la política social local no solo como el conjunto de las prestaciones de bienes y servicios para el tratamiento de la cuestión social que provee el Estado, sino también como un componente específico y diferenciado de un conjunto de políticas que hacen a la intervención social del Estado. Tanto la política social en general como la implementada por los gobiernos locales en

particular (y las condiciones de vida de los ciudadanos en el ámbito local) no están disociadas del modelo de desarrollo y de las características que asume el mercado de trabajo. De este modo, el modelo de desarrollo nacional y la configuración específica que adopta en políticas sociales brindan un marco contextual en el que se despliegan las políticas sociales locales. Con esto señalamos que las políticas sociales no están escindidas del modelo de desarrollo, y que el alcance, la orientación y las posibilidades de despliegue de políticas sociales en el nivel local están al menos condicionadas por aquel.

La gestión local de las políticas sociales: agenda, etapas y políticas

Desde mediados de la década de 1990, en el marco del proceso de reforma del Estado (García Delgado, 1994; CEPAL, 1999; CLAD, 1998) y la descentralización de la gestión (Cao y Vaca, 2006; Clemente y Smulovitz, 2004) se han producido cambios significativos en el modelo de gestión municipal (García Delgado, 1996; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). Esto ha dado lugar a que en las últimas tres décadas la agenda de los gobiernos locales haya crecido sustancialmente y sumado nuevas funciones a las competencias tradicionales. Como indican Cravacuore, Ilari y Villar (2004) citando a este último

> Las funciones municipales son aquellas tareas que el imaginario social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos. Como ha señalado Villar, éstas son el producto de las demandas y requerimientos de la sociedad, las cuales no se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas variadas de acuerdo al contexto histórico (Villar, 2002: 94). Las funciones se confunden habitualmente con las competencias municipales, que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente (p. 12).

Para Cravacuore (2008), la *agenda local* es un indicador para entender las capacidades institucionales con que cuentan los gobiernos locales para desempeñar competencias y funciones. Este autor presenta una tipología de gobiernos locales en Argentina según el tipo de agenda que desarrollan: los que tienen capacidad de elaborar y llevar a la práctica su agenda; los que se limitan a ejecutar las políticas nacionales y provinciales sin capacidad de formular sus propias agendas; y los que ejecutan una agenda tradicional.

En el modelo tradicional de gestión local las competencias municipales son tres: el mantenimiento de la infraestructura urbana, el ordenamiento urbano y la atención social de baja complejidad. Por *atención social de baja complejidad* se entiende a la asistencia social ante situaciones de extrema pobreza, la atención primaria de la salud y la organización de las acciones de defensa civil ante situaciones de catástrofe. En cuanto a lo social, este modelo tradicionalmente operaba sobre los márgenes del sistema de protección social y estaba destinado sobre todo a la atención de la población de bajos recursos, puesto que se suponía que las personas accedían principalmente a la protección social mediante la concurrencia del mercado de trabajo, el acceso a las prestaciones sociales previstas por el Estado nacional (y en algunos casos provincial), y la participación en redes familiares y comunitarias.

A partir de la década de 1990 el modelo tradicional de gestión local se comienza a modificar. Surgen nuevas demandas sociales, se amplían las funciones municipales y se profesionalizan las áreas de gestión del campo de lo social. Los gobiernos locales comienzan a tener intervenciones en otras dimensiones del sistema de protección social como son la vivienda y el hábitat, educación, salud, trabajo, niñez, género, etc. Asimismo, algunos incorporan la cuestión del desarrollo y la promoción de derechos dentro de su agenda social, al tiempo que mantienen el rol de atención social de baja complejidad como componente específico de la gestión local.

En términos de Esping-Andersen (2000), la provisión del bienestar en una sociedad depende de la combinación de las políticas, acciones e iniciativas que despliega la esfera del Estado, el mercado y las familias sobre los ciudadanos.[5] Desde una mira-

Gráfico N° 1. Provisión del bienestar y concurrencia competencial de las políticas sociales

Fuente: elaboración propia.

da territorial, sobre los ciudadanos confluyen tanto iniciativas provenientes de la esfera estatal (políticas nacionales, provinciales y municipales), como de la esfera del mercado y de las familias. En lo que refiere estrictamente a la esfera estatal, el sistema municipal de Argentina muestra la competencia concurrente de los niveles jurisdiccionales nacional, provincial y local en los diferentes campos de la política social. En el siguiente gráfico mostramos cómo, desde una mirada territorial, confluyen sobre los ciudadanos tanto políticas nacionales, provinciales y municipales, como también las iniciativas provenientes del mercado y de las familias.

Etapas en la implementación de políticas sociales en Argentina

Podemos identificar cuatro etapas históricas en la implementación de las políticas sociales locales en Argentina. La primera se extiende hasta mediados de la década de 1980 y la denominamos *de la asistencia social municipal*; la segunda etapa corresponde desde mediados de la década de 1980 hasta 2002 y la llamamos *de la ampliación de la autonomía a la "municipalización de la crisis"*; la tercera se extiende desde 2003 hasta 2015 y la caracterizamos como *de las políticas socioproductivas a la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional*; y la cuarta etapa abarca desde 2016 hasta la actualidad y la indicamos como *de la promoción de derechos a la atención de la emergencia.*

La etapa de la asistencia social municipal: abarca desde los orígenes del sistema municipal hasta mediados de la década de 1980. Corresponde al período en que el gobierno local tenía un rol meramente administrativo, fruto del predominio del criterio autárquico por sobre el autónomo, y de considerarlo una prolongación del gobierno provincial sobre el territorio. En este marco, los gobiernos locales tenían como competencia la asistencia social de baja complejidad, con el foco puesto mayormente en la población de bajos recursos.

La etapa de la ampliación de la autonomía a la "municipalización de la crisis": se extiende desde mediados de la década de 1980 hasta 2002. Esta etapa se vio caracterizada por dos procesos diferentes. Por un lado, el impulso que le dieron los procesos de reforma de las constituciones provinciales de la década de 1980 y 1990 que incorporaron la autonomía municipal, y si bien no implicaron grandes

cambios en el eje social respecto del modelo tradicional de gestión, sí asociaron la idea de la recuperación de la democracia con un sentido amplio o sustantivo de la misma que también se expresaba en términos locales. Por otro lado, se destaca el proceso de reforma del Estado y la descentralización de la gestión pública a partir de la década de 1990 que en lo local tuvo como consecuencia el surgimiento de nuevas demandas de la sociedad civil y la ampliación de las funciones municipales, y lo que algunos autores llamaron "la municipalización de la crisis" (Arroyo, 2003). Esta etapa se corresponde con un momento de modernización e innovación de la gestión municipal y el auge de los estudios municipalistas, pero también con un énfasis específico puesto en políticas sociales locales vinculadas a la asistencia social y a la generación de microemprendimientos, ferias, capacitación laboral y subsidios al desempleo, entre otros (Villar, 2007).

La etapa de las políticas socioproductivas a la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional: se extiende desde 2003 hasta 2015. Se corresponde con las políticas generadas durante la primera década del siglo XXI en el marco de las derivaciones de la crisis del 2001 y el énfasis puesto en las políticas de desarrollo socioproductivo y de economía social y solidaria que procuraban articular trabajo, empleo y capacitación laboral con inclusión social y desarrollo local. En un primer momento de esta etapa se destacaron las políticas locales articuladas a políticas nacionales, como por ejemplo las socioproductivas con eje en el desarrollo local, la economía social y solidaria, la promoción de oficinas locales de empleo y la creación de parques industriales, entre otras.

En un segundo momento se comenzó a evidenciar un proceso de recentralización estatal (De Piero, 2013; Cravacuore, 2014; Casalis, 2017) que tuvo implicancias específicas sobre la gestión social local a partir de algunas políticas como la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja, la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC) para la implementación de políticas nacionales de desarrollo social y de salud, entre otros. Estas políticas nacionales por una parte acotaron el rol de los gobiernos locales en la prestación de políticas sociales, pero por otra, introdujeron el debate sobre el ciudadano como sujeto de derecho y no como mero receptor o beneficiario de políticas sociales.

La etapa de la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional a la atención de la emergencia: remite a las políticas implementadas a partir de 2016, cuando se evidencia como tendencia una simplificación (e incluso involución) de la agenda de las políticas sociales locales hacia políticas de asistencia —aunque no necesariamente el abandono de algunas políticas de promoción ya instaladas— destinadas a responder a la emergencia social y al deterioro de las condiciones de vida de la población motivadas por el aumento de la pobreza, el desempleo y la caída de la actividad económica a partir del cambio en el modelo de desarrollo. Nos referimos a una especie de retorno a la idea de "municipalización de la crisis" en la cual el gobierno local se ubica como la primera (y en algunos casos la única) contención social ante la crisis económica que igualmente lo desborda, asumiendo un rol activo en cuanto a las políticas alimentarias, la asistencia a los comedores comunitarios y escolares, la promoción del autoempleo, el emprendedorismo, el reclamo y la articulación con los diferentes niveles de gobierno para la atención de la cuestión social, una mayor presencia territorial para desactivar posibles focos de conflictividad y la mediación ante situaciones de implosión social y deterioro de los vínculos en los territorios. Si bien los gobiernos locales tratan de no abandonar ciertas iniciativas más progresivas, lo cierto es que el deterioro de la situación económica y social conlleva un desplazamiento de la figura del sujeto de derecho por la del beneficiario de la política social.

Modelo de gestión y políticas sociales locales: características, límites y propuestas

Sobre la base de la anterior identificación de agenda y políticas, ¿cuáles son las características que asume el modelo de gestión local de las políticas

sociales en Argentina? ¿Cuáles son las capacidades que tiene el modelo de gestión local para dar respuesta a la demanda de la sociedad por mejores prestaciones sociales y ampliación de la ciudadanía, en un marco de deterioro estructural de la situación social como el que exhibe Argentina desde mediados de la década de 1970?

Como tendencia general podemos afirmar que la gestión local de las políticas sociales se ha vuelto más compleja y sofisticada en los últimos veinte años. Las áreas sociales se han profesionalizado, han diversificado las temáticas que abordan e incorporado en el diseño e implementación de las políticas nuevas conceptualizaciones sobre el sujeto destinatario de las mismas, que desplazan la figura tradicional y pasiva del beneficiario por la del sujeto de derecho. También las políticas sociales se conciben como un mecanismo de participación y construcción de ciudadanía en el nivel local. Solo basta revisar los organigramas de las áreas sociales municipales y los diseños de sus políticas para constatar esta diversificación de temáticas y modificación de las conceptualizaciones generales de las mismas. Asimismo, los gobiernos locales asumen desde criterios de equidad una mayor presencia en territorio con políticas de asistencia e inclusión social para los sectores más vulnerables.

No obstante, a partir de un análisis estructural del sistema municipal podemos señalar que en Argentina no existe un modelo de gestión de políticas sociales locales que sea aplicable a todos los gobiernos locales. En el nivel de sistema, las políticas implementadas por los gobiernos locales muestran las siguientes características: 1) heterogeneidad de agenda entre los gobiernos locales; 2) diversidad de políticas en el interior de los gobiernos locales con déficit de cobertura y de calidad de la prestación; y 3) la existencia de competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno y problemas de coordinación entre ellos.

1) Heterogeneidad de agenda entre los gobiernos locales. Se observa un abanico amplio de prioridades y temas que abordan los gobiernos locales en Argentina. Algunos presentan una agenda vinculada al modelo tradicional de asistencia social y otros en cambio adoptan políticas innovadoras. Unos poseen una agenda focalizada solo en algunos temas y otros abarcan una mayor variedad de temas y de prestaciones que van desde la asistencia social a las políticas de bienestar. Asimismo, ciertos gobiernos locales reproducen la lógica del beneficiario de la política social, mientras que otros adoptan un enfoque de promoción de derechos y la construcción de ciudadanía a escala local.

2) Diversidad de políticas en el interior de las áreas sociales de los gobiernos locales con déficit de cobertura y de calidad de la prestación. Los gobiernos locales presentan diferentes niveles de alcance, complejidad y capacidades de gestión de sus políticas sociales. De este modo, conviven áreas, programas y equipos técnicos altamente profesionalizados, progresivos e innovadores junto a otros que despliegan políticas tradicionales y reproductoras del *statu quo,* en un contexto general (actual y pasado) marcado por un déficit de cobertura, de recursos y, en la mayoría de los casos, de la calidad de las prestaciones que provee.

3) La existencia de competencias concurrentes entre los diferentes niveles jurisdiccionales y problemas de coordinación entre ellos. Los niveles de gobierno nacional, provincial y local tienen competencias concurrentes sobre la mayoría de las políticas sociales. Por un lado, esto favorece la ampliación de la agenda porque les permite a los últimos diversificarse sobre cuestiones no abordadas por otros niveles interjurisdiccionales o complementarse con estos últimos; pero por otro, tensiona el modelo de gestión local en la medida en que hace difusa la distribución de responsabilidades, introduce ineficiencias en la asignación de recursos y genera problemas de coordinación de políticas.

Diversos factores, algunos de origen interno y otros externos a los municipios, explican la ausencia de un modelo común, la heterogeneidad de agendas y la diversidad de políticas que implementan. Dentro de los primeros identificamos la existencia de gobiernos locales con diferentes estructuras y capacidades de gestión, diversidad en cuanto a la disponibilidad de financiamiento propio y el acceso a recursos transferidos desde otros niveles jurisdic-

cionales para desplegar políticas, y variaciones significativas en cuanto a las demandas de la sociedad civil. Dentro de los segundos podemos mencionar uno de carácter jurídico —que la organización del régimen municipal es una competencia provincial y esto introduce algunas especificidades—, y otro de carácter político-institucional —la diferencia de acceso entre los gobiernos locales a la oferta de políticas provinciales y nacionales—. No obstante, a pesar de la heterogeneidad, diversidad y concurrencia competencial, un rasgo común del sistema municipal en cuanto a la gestión local de las políticas sociales es que una amplia porción de la ciudadanía se encuentra cubierta de manera deficiente por las políticas que ellos despliegan.

Esto nos lleva a plantear que estamos frente a un agotamiento del actual modelo de gestión local de las políticas sociales con respecto a su capacidad de dar respuesta en términos de equidad, redistribución, inclusión, desarrollo y ampliación de ciudadanía. Los límites que nos permiten sostener esta afirmación son los siguientes:

- La existencia de competencias concurrentes entre diferentes jurisdicciones tensiona el modelo de gestión de las políticas sociales locales en la medida en que genera problemas de coordinación de políticas, hace difusa la distribución de responsabilidades e introduce ineficiencias en la asignación de recursos.

- Las políticas financiadas por el gobierno nacional y provincial por lo general se diseñan desde la oferta y no contemplan la heterogeneidad de gobiernos locales y la diversidad de problemáticas sociales locales y regionales en Argentina. Esto condiciona y/o redirige la agenda local hacia los recursos disponibles y desplaza el diseño de políticas que respondan a las demandas y a las necesidades locales de desarrollo e inclusión social.

- El desfinanciamiento crónico del sistema municipal refuerza la dependencia económica y política respecto de los niveles nacionales y provinciales para el diseño y la implementación de las políticas sociales.

- La demanda social excede a la capacidad de gestión local: los reclamos de la ciudadanía por asistencia social, salud, trabajo, vivienda, hábitat e infraestructura urbana, entre otros, pujan por la ampliación de las funciones municipales en un escenario de baja capacidad económica, técnica y de infraestructura local para la atención de la demanda social.

- En contextos de restricción externa, endeudamiento, ajuste fiscal, primarización del modelo de desarrollo y persistencia y/o agravamientos de los problemas sociales estructurales, la política social local se vuelca hacia la atención de la emergencia social, desplaza las incipientes políticas de promoción de derechos que había iniciado y abandona un componente central: la construcción de ciudadanía.

Finalmente, en términos de propuestas para la mejora del sistema, consideramos que un aspecto central es introducir criterios de equidad en la distribución y redistribución de recursos para dotar de mayor financiamiento a aquellos gobiernos locales que presentan peores indicadores sociales, asegurando que sea acorde a esa problemática. Asimismo, mejorar la coordinación interjurisdiccional para ampliar la eficiencia y cobertura del modelo de gestión de las políticas sociales locales, sin perder márgenes de autonomía para definir políticas locales. Para ello, algunas propuestas podrían contemplar los siguientes aspectos:

- Redefinir competencias entre los diferentes niveles interjurisdiccionales, asignando para el nivel nacional o provincial las políticas que exceden las capacidades económicas o técnicas de los gobiernos locales como las de construcción de viviendas, hábitat, transferencia de ingresos con carácter (cuasi) universal y las de infraestructura y equipamiento hospitalario y de educación.

- Reservar para los gobiernos locales el diseño, implementación y financiamiento de las políticas sociales, en las cuales el abordaje territorial, la cercanía, la pronta capacidad de respuesta y la articulación con actores locales sea un aspecto fundamental para el logro de sus objetivos dentro de una estrategia de inclusión y de construcción de

ciudadanía.

- Poner en debate el desanclaje existente entre el modelo de desarrollo, la estructura socioproductiva y la política social local y cuestionar el rol asistencialista de esta última en el contexto de un replanteo de la estrategia de intervención de los gobiernos locales basada en criterios de equidad y promoción de derechos que contribuyan a revertir la desigualdad funcional, intergeneracional y espacial en el marco de políticas de inclusión y construcción de ciudadanía.

Conclusiones

En este artículo consideramos a la política social local no solo como las prestaciones de bienes y servicios para el tratamiento de la cuestión social que realiza el Estado, sino también como un componente específico y diferenciado de un conjunto de políticas que hacen a la intervención social del mismo.

En la primera parte del artículo afirmamos que el modelo de desarrollo nacional y la configuración específica que este adopta en políticas sociales brindan un marco en el que se despliegan las políticas sociales locales. Tanto la política social en general como la implementada específicamente por los gobiernos locales, así como las condiciones de vida de los ciudadanos en los territorios y de las regiones, no están disociadas del modelo de desarrollo y de las características que asume el mercado de trabajo. Con esto indicamos que las posibilidades de despliegue de políticas sociales en el nivel local están condicionadas por el modelo de desarrollo.

En la segunda parte señalamos que sobre los ciudadanos y los territorios confluyen en la provisión del bienestar en Argentina la esfera del Estado, del mercado y de las familias y la sociedad civil, y que las políticas sociales locales son un componente destacado de aquella. También afirmamos que el alcance y modalidad que asumen las políticas sociales —y las locales en particular— no están disociados de las orientaciones generales que adopta el modelo de desarrollo en cada momento histórico determinado. Para ello explicamos los cambios que se producen en el modelo de gestión de las políticas sociales locales en Argentina, identificamos las principales etapas de la política social local e indicamos algunas políticas que se despliegan en cada una de ellas.

En la tercera parte, y en relación con el punto anterior, concluimos que no existe un modelo único de políticas sociales locales aplicable a todos los gobiernos locales por igual en Argentina. La agenda social de los gobiernos locales es diversa, heterogénea, en ella confluyen competencias concurrentes entre diferentes niveles interjurisdiccionales y la misma está supeditada tanto a los factores internos como a los externos que operan sobre ella. La actual modelística que asumen las intervenciones locales en políticas sociales muestra signos de evidente agotamiento. Se requiere una redefinición del sistema municipal argentino —en el marco de un replanteo del modelo de desarrollo a escala regional y del rol de los gobiernos locales en términos territoriales y dentro de la arquitectura federal— para reorientar la política social local desde prácticas asistencialistas aún arraigadas en la mayoría de los gobiernos locales hacia la inclusión y la promoción de derechos.

Notas

[1] A grandes rasgos, los modelos de desarrollo en Argentina pueden resumirse de la siguiente manera: modelo agroexportador (período 1880-1930), sustitutivo de importaciones (período 1930-1989, aunque a partir de 1976 comienzan a introducirse elementos que luego serán centrales en el modelo neoliberal), modelo neoliberal (período 1990-2002); neodesarrollista, productivo-inclusivo, posneoliberal o nacional-popular (2003-2015).

[2] Referimos al artículo de Fleury (2002), complementado con el de Soldano y Andrenacci (2006).

[3] Remite no solo a salud, educación, previsión social y asistencia social sino también a temas como niñez, jóvenes, género, hábitat y vivienda, migrantes, políticas socioproductivas (economía social y solidaria, emprendedorismo, microfinanzas), deportivas y recreativas, transferencia de ingresos, fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, responsabilidad social empresaria, participación comunitaria y presupuesto participativo, etc.

[4] Se la considera -y se la ha considerado- como atención a los desvalidos, remedio a la indigencia, abordaje filantrópico y caritativo, resultado de relaciones de fuerzas entre capital y trabajo, como regulación del mercado de trabajo y respuesta residual en modelos neoliberales, entre otras.

[5] Para una ampliación y crítica del enfoque de Esping-Andersen, ver el concepto de recursividad entre estructura social y política social que presentan Adelantado, Noguera y Rambla (2000).

Referencias bibliográficas

Adelantado, J.; Noguera, J. A. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura y políticas sociales. En: Adelantado, J. (comp.). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.

Ariovich, A. y Jiménez, C. (2012). La atención desde la urdimbre de los servicios locales: un contrapunto entre los municipios de Malvinas Argentinas y San Fernando. En: Chiara, M. (comp.). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En: García Delgado, D. y Nosetto, L. (comps.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.

Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Brizuela, F. y Campana, M. (2019). Entre la integración subordinada y la relegación social-urbana. El caso del "Certificado de Vivienda Familiar" en la ciudad de Rosario. *Revista Ciudadanías*, 4.

Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. e Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública argentina. Nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblos.

Cao, H., Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Revista Nómadas,* 1(14).

Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005–2010). *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 13(21), 64–91.

Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Revista Divulgatio*, 3.

Catenazzi y Da Representaçao (2009). Acerca de la gestión de la proximidad. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.

Chiara, M. (comp.) (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiara, M. y Di Virgilio M. M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo.

Chiara, M., y Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiara, M., y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas.* Buenos Aires: Prometeo.

CEPAL (1999). *Reforma del Estado, Modernización administrativa y evaluación del desempeño de la Gestión Pública*. Santiago: CEPAL-ONU.

CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.

Clemente, A. (2009). Los municipios como sujetos de la planificación social. *Revista Observatorio Social,* 25.

Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo: Argentina 1890 – 1990. *Revista Estudios del Trabajo,* 1, 21-46.

Cortés, R. y Marshall, A. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos Médico Sociales,* 65 -66.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D. e Israel R. (comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2008). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina, G. (coord.). *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.

Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En Fidel, C. y Villar, A. (comp.) (2014). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas.* Bernal: UNQ Editorial.

Cravacuore, D., Villar, A. (2014). Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local. En: VV.AA. *Treinta años de Democracia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravino, M. C. (2017). La cuestión de la vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2002-2008). *Revista Ciudadanías,* 1.

Danani, C. y Grassi, E. (orgs.) (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

De Piero, S. (2008). Estado, Soberanía legitimidad: ¿qué es lo que está en cuestión? *Revista Científica de UCES*, XII(1).

De Piero, S. (2013). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, 18*(30), 169-179.

Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Barcelona: Ariel.

Ferrari Mango, C. (2017). El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja en el municipio de La Matanza (2009 – 2016). Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

Ferrari Mango, C. (2019). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" en el distrito de La Matanza. *Revista Ciudadanías,* 4.

Fleury, S. (2002). Políticas sociales y ciudadanía. Washington: BID/INDES.

Foglia, C. (2019). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el Conurbano Bonaerense. *Revista Ciudadanías,* 4.

García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Norma-FLACSO.

García Delgado, D. (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En: García Delgado, D. (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC-UBA.

Ilari, S. (2005). La reformulación estratégica de los programas sociales. Del "Plan Vida" al "Plan Más Vida". *BID-INDES*. Washington.

Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la gestión social. *Revista Circunstancias,* IV, 11.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de trabajo. Buenos Aires: INAP.

Iturburu, M. (2007). La modernización en los municipios argentinos. En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.) (2007). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005).* Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile.

Iturburu, M. (2012). Nuevas tecnologías en áreas no tradicionales: de la admisión administrativa a los servicios sociales y sanitarios de la Municipalidad de Olavarría. Ponencia en XI Congreso de REDMUNI, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Iucci, M. (2009). La definición local de la problemática social. La conformación de la agenda de gobierno en un municipio de la provincia de Buenos Aires. *Revista Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión del Estado*, 12.

López Accotto, A.; Grimberg, I.; y Martínez, C. (2010). Estudio de las Transferencias monetarias de la provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas. *Revista Documentos y Aportes en administración pública y gestión estatal*, 14, 73-111.

López Accotto, A. y Macchioli, M. (coord.) (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Musante, F. (2019). ¿Cómo es posible que una toma de tierras se convierta en un barrio popular planificado? Condiciones y actores intervinientes en un caso de la periferia de la ciudad de La Plata. *Revista Ciudadanías,* 4.

Oszlak, O. (1997). *La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización nacional.* Buenos Aires: Planeta.

Pagani, M. L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. *Revista Cuestiones de Sociología,* 4.

Rofman A. (2009). Participación en políticas públicas en ciudades metropolitanas: algunos aportes sobre el conurbano bonaerense. Ponencia, IX Congreso de la SAAP, Santa Fe, 19 al 21 de Agosto.

Rofman, A. y Villar, A. (comps). (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate.* Buenos Aires: Espacio.

Schweinheim, G. (1998). Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización. En Venecia, J. C. (comp.). *Políticas Públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO-Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.

Schneider, C. y Díaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empíricos de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista RIEM*,13139-169.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Villar, A. (1999). Políticas sociales municipales, limitaciones y asistencialismo. *Revista Postdata*, 5, 173-190.

Villar, A. (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. En Cravacuore, D. (comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el Desarrollo Local*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.

Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social. OIT/ Programa Regional para la promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Lima.

Juana Yasnikowski
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Mariano Pauluk
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Dificultades para la coordinación de políticas entre municipios de zonas fronterizas

Introducción

En un contexto muy avanzado del proceso de globalización, ¿la frontera es un límite del desarrollo? Esta pregunta inicia el trabajo porque se busca mostrar aquí las dificultades que existieron —y que aún hoy existen— para formular e implementar políticas en áreas de frontera. Como se expondrá a lo largo del texto, la forma en la cual se entiende y se actúa sobre los territorios fronterizos limita las posibilidades de pensar políticas regionales porque resulta más complejo articular políticas conjuntas entre municipios que pertenecen a países distintos.

La ubicación geográfica que tienen los territorios de frontera presenta ventajas y desventajas. En muchos casos, las ciudades que están en esas zonas de frontera tienen más cerca a pueblos o ciudades de otros países que del propio y esto debería ser una oportunidad de resolver los problemas conjuntos a través de la articulación de políticas. Además, sería lógico que pudieran comercializar, complementar las cadenas de valor, utilizar la infraestructura y los factores de producción de forma integrada. Por ejemplo, si el tamaño, la antigüedad, el nivel de infraestructura y de desarrollo que tienen estos municipios vecinos es dispar, el problema es que los más chicos y pobres no tendrán nunca la mayoría de los recursos que sí existen en otros municipios aledaños más grandes y más ricos. En este escenario, las condiciones estructurales de desarrollo desigual relativo podrían permanecer así salvo que un factor externo las alterara. Por eso, en dicha situación sería razonable que el municipio con menos recursos pudiera contar con la infraestructura que posee el otro municipio del país vecino. Esto generalmente no ocurre y la consecuencia es un uso ineficiente de los recursos disponibles que afecta a todos los municipios de aquella zona. La cuestión es entender por qué esto es así.

Son muchos los elementos que explican este problema. Lo principal es reconocer el concepto más estudiado de frontera, que es el que se relaciona con el límite, con el delito y con el peligro. A partir de esta conceptualización, toda la estructura del Estado se configura en ese sentido. Desde la legislación se busca dar un trato particular a la zona de seguridad de frontera. Además, el Estado requiere delimitar simbólicamente cuáles son esas fronteras, y para hacerlo construye y divide a los habitantes en función de símbolos identitarios, culturales, históricos, educativos, económicos, políticos y sociales. A partir de esto configura la forma de autopercepción de los sujetos que las habitan y con ello promueve una forma de reconocimiento entre los miembros de su comunidad y un desconocimiento de aquellos con los cuales no se comparten esos símbolos. Lo complejo de esto es que esa frontera no es física sino social.

Por lo anterior, puede comprenderse la forma de entender la frontera y por lo tanto de actuar sobre ella desde aquella configuración del Estado que

no solo abandona políticamente estas regiones sino que tampoco les permite potenciar sus capacidades de desarrollo a partir de la coordinación de políticas con los municipios vecinos de otros países. Es por ello que estas regiones encuentran limitaciones estructurales a sus potencialidades de desarrollo, que se desprenden de la forma en que sus actores reconocen su territorio y de cómo identifican a sus vecinos de otros países. Alterar la legislación de las zonas de frontera implicaría actualizar el concepto de frontera que se encuentra cada vez más tensionado por la dinámica del proceso de globalización y, por esto, también afectaría la forma en la que se piensa el Estado. Lograr que las políticas sean regionales y transfronterizas exige la coordinación de políticas conjuntas entre municipios de distintos países, pero esto incluye pensar que los habitantes de otros países deberían ser beneficiados por las políticas desarrolladas en cualquiera de los municipios de la región. Esto sugiere pensar políticas que integren a los habitantes de municipios de otros países y, por lo tanto, obliga a entender a estos habitantes como parte de una misma región que se encuentra unida por una cultura, problemáticas comunes, necesidades, demandas y desafíos, pero dividida por una frontera jurídico-política que se refleja en las formas de autopercibirse y de comprender la dinámica del territorio, que van más allá de las fronteras. Por distintas razones, esto en general no ocurre, y en la práctica se da justamente lo contrario. La frontera es vista como límite y obstáculo a la hora de pensar políticas de desarrollo, que terminan siendo microlocales porque detienen su alcance en la delimitación jurídico-política del Estado.

Desarrollo

A partir del escenario anterior se registra que la configuración del territorio le otorga una ponderación mucho mayor a la gestión local de la que ya tienen otros órganos locales en regiones no incluidas dentro de la zona de seguridad. Con esto se pretende indicar que las políticas federales, en porciones de territorios, presentan mayores desafíos por estar incluidos dentro de aquellas zonas. Esa ubicación geográfica representa un condicionamiento inclusivo en relación con las chances de desarrollo en tanto que están al margen de las políticas nacionales y cuentan con menos posibilidades de coordinación política territorial con municipios vecinos de otros países.

Así, es necesario que el desarrollo local se conciba como una estrategia para dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad y como una nueva forma de impulsar y dinamizar ciudades, regiones y fronteras. Por ello, las políticas públicas destinadas a territorios de frontera merecen cierto protagonismo ya que su concepción fue evolucionando hacia un camino donde "Una cierta ideología de lo pequeño y lo local sustituyó las viejas creencias en las macro dinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales" (Bressan, López, Zilocchi, 2009: 355).

Esa promoción del desarrollo local, que muchos autores plantean como algo positivo, en realidad surge como contestación a la transferencia de obligaciones, pero no de presupuesto, que antes eran potestad del gobierno nacional o provincial. Es decir, los municipios y las provincias recibieron más responsabilidades y comparativamente menos recursos. Como respuesta, los gobiernos municipales tuvieron que comenzar a pensar estrategias creativas que les permitan gestionar de una forma mucho más eficiente los aún más escasos recursos.

A partir de esto, surgieron de la academia diferentes enfoques sobre el concepto de desarrollo local, así como perspectivas de estudio que detectan y articulan múltiples espacios que se interrelacionan entre sí: por ejemplo, la economía, las necesidades sociales y culturales, el medio ambiente, la tecnología y la política. Estos elementos no solo se multiplican en un área de frontera sino que se tornan mucho más complejos.

Al hablar de *desarrollo* Boisier (2001) realiza una comparación con el vuelo del cometa que, en resumen, pone énfasis en el *diseño,* la *construcción* y la *conducción* del desarrollo territorial, y advierte que el mismo debe estar acompañado por una *brisa favorable*; y afirma que: "Si bien el crecimiento económico es condición del desarrollo, pareciera

que un razonamiento correcto sería más bien rizado: las condiciones generadoras de desarrollo también son condiciones que impulsan el crecimiento" (p. 10).

Esta comparación se puede utilizar en esas dimensiones y especificidades que dificultan la integración regional transfronteriza, en tanto que el autor pone énfasis en aspectos sobre los cuales se encuentran los mayores obstáculos y que podrían traducirse en el "límite" que representa la frontera para aprovechar esas condiciones que generan crecimiento.

Complementan el planteo de este autor las observaciones de quienes esto escriben en trabajos de campo actuales sobre la elaboración del primer plan estratégico de la Triple Frontera entre Brasil, Uruguay y Argentina que comprende Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra Do Quaraí (Brasil) (Yasnikowski, 2004; 2009; 2014; 2016 y 2018). El plan fomenta la promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza además de estudios relacionados con los aspectos colindantes, que estos territorios poseen como condiciones favorables para el desarrollo pero que no son aprovechadas por el hecho de pertenecer a una zona de seguridad de frontera, por estar marginados, por estar en el límite.

En un desarrollo *desde abajo* lo mensurable pasa más por variables cualitativas que cuantitativas; por ejemplo, la preocupación por satisfacer las necesidades básicas de la población, mejoras en el empleo y en la calidad de vida, etc. Las estrategias de crecimiento están basadas en recursos endógenos, en aprovechar los potenciales recursos disponibles, pero sin desperdiciar las oportunidades externas. Las estrategias y los recursos fomentan las iniciativas de desarrollo económico local a través del fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño de políticas. Cuando se utiliza el concepto de frontera se hace referencia a un proceso de interacción social y territorial que trasciende lo nacional. También involucra a los proyectos, los marcos normativos y los actores involucrados. Se trata de la relación socioespacial y territorial entre dos o más países, en la cual la integración y la cooperación juegan un papel protagónico. Aquí surge entonces la tensión entre el concepto de desarrollo local y la frontera.

Según Bourdieu, en América Latina podría afirmarse que "la frontera, ese producto de un acto jurídico de delimitación, produce la diferencia cultural tanto como ella misma es el producto de esa diferencia [más bien] la frontera produce esa diferencia mucho más de lo que es producto de ella" (Grimson, 2004: 5). En línea con esta idea, "... las fronteras no se conciben únicamente como unas líneas que separan territorios, grupos o individuos, sino como elementos que poseen una gran repercusión en la sociedad, en las culturas, en el espacio y en las personas" (Cuadra, Morales, Jimber del Río y Orgaz Agüero, 2016: 255).

Por ello, las fronteras son *espacios de potencial integración, pero muchas veces no integrados.* En este sentido, es importante distinguir entre límites fronterizos y áreas de frontera. Los primeros se refieren a la línea que separa uno o más países. Su connotación es espacial y formal, directamente asociada a los pasos fronterizos y aduanas cuyas competencias son de los gobiernos nacionales. En cambio, las segundas son espacios territoriales que involucran a dos o más zonas cercanas al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se asienta más allá de la división político-administrativa de los Estados involucrados que considera a los actores de frontera y a los gobiernos nacionales o subnacionales.

Lundquist y Trippl entienden a la región transfronteriza como "un área consistente en territorios adyacentes pertenecientes a diferentes naciones, con independencia a sus diferencias en términos de tamaño, historia, condiciones geográficas, etc., y que se encuentran significativamente afectadas por la proximidad de una frontera nacional" (en Cuadra *et al.*, 2016: 255). En este sentido, los autores realizan una clasificación de los movimientos transfronterizos y de las interacciones en dichas zonas. Distinguen entre: a) zonas fronterizas donde la frontera está funcionalmente cerrada, sin interacción transfronteriza alguna; b) zonas fronterizas coexistentes, donde existe una ligera permisividad en la frontera a la hora de permitir una interacción binacional o tri-

nacional, pero esta es limitada; c) zonas fronterizas donde se aboga por una mayor interacción transfronteriza en lo que a actividades socioeconómicas se refiere; y d) fronteras integradas, donde el movimiento de personas y bienes no está restringido, fruto de una estabilidad fuerte y de carácter permanente. Existe otra clasificación en función de los movimientos y contactos transfronterizos. Gelbman y Timothy

> diferencian entre habitantes fronterizos nacionales, que tienen un contacto superficial o mínimo con el otro lado de la frontera debido a motivos de diferente índole (indiferencia, falta de voluntad, entre otros), y habitantes fronterizos transnacionales, siendo aquellos que sí mantienen relaciones con la población vecina, buscando superar los obstáculos que impiden ese contacto y visitar la otra zona por diversos motivos, ya sean ociosos o no (en Cuadra *et al.*, 2016: 255).

Estas categorizaciones pueden ser de utilidad para evaluar los comportamientos y movimientos que se producen en las regiones transfronterizas.

Las áreas de frontera podrían dividirse en tres: la imaginaria, la existente o histórica y la simbólica. Todas hacen referencia a un espacio geográfico que va más allá de la línea divisoria del territorio. Es allí donde se fortalece la idea de repensar las decisiones de políticas de los Estados nación con respecto al desarrollo transfronterizo. Lo que se busca es un nuevo espacio-dimensión para analizar y comprender la problemática de los territorios de frontera en un sentido más amplio al que se le otorga actualmente. Solo si se entiende la complejidad que implican estas áreas se abriría un camino para lograr adecuar las políticas públicas a ese intrincado escenario. Además esas políticas deben estar prioritariamente enfocadas en transformar la manera en la que se piensa, se legisla y se actúa sobre las fronteras. Esto implica cambiar la forma en la que se concibe el territorio en función de entender qué ocurre con lo global, y por lo tanto exige repensar el Estado.

Esto representa un enorme desafío, pero que hoy es favorecido por un contexto global donde las fronteras entran en tensión. Esa tensión surge de la nueva dinámica que tiene el proceso de globalización a partir del avance tecnológico y las nuevas formas de comunicación, en las que se escucha música, se ven películas, se absorben noticias, se ve el mundo, los cambios en la dinámica del flujo migratorio y la concentración de la riqueza a escala global, entre muchas otras cosas. Se restringe cada vez más el poder del Estado para construir fronteras simbólicas y sostener una identidad nacional.

La realidad territorial en las áreas de frontera convive con esas tensiones y esto la hace aún más interesante. La frontera posee un factor de dinamismo único reproducido por la misma construcción social de sus propias características específicas de su condición de frontera; pero, a la vez, esa dinámica local está hoy más condicionada que nunca por la dinámica global.

A partir de lo dicho, surge la inquietud de conocer qué ocurre con las posibilidades que tienen los municipios para desarrollarse, por estar ubicados en una zona de seguridad de frontera. Si están discriminados por las políticas federales, alejados de los centros de toma de decisión nacional y de las grandes ciudades, forzados por una dinámica interna que no está adecuada a los procesos globales y que tiene dificultades estructurales para coordinar políticas conjuntas de desarrollo con los municipios vecinos de otros países. Claramente la mayor dificultad no está en la frontera sino en la forma en la que se *piensa* la frontera, y esto es una construcción simbólica. Derribar ese límite y permitir que se alcancen nuevos horizontes para el desarrollo de estos municipios es el nuevo desafío de quienes piensan, estudian y analizan casos transfronterizos.

Conclusiones

Como pudo observarse, no se trata de obtener una conclusión científica respecto de la integración transfronteriza. Sí se procura, simplemente, darle un lugar protagónico al concepto para ponerlo en tensión, abrir algunas preguntas que surgen de nuevas experiencias de trabajo en la formulación de políti-

cas de integración, la forma en la cual la bibliografía aborda esta temática, el comportamiento de los actores y las dificultades que existen para poder llevar adelante iniciativas que incluyan a los habitantes de ciudades que pertenecen a otros países.

En esta matriz de cuestiones, se busca hacer eje y foco en saber qué es lo que hace tan compleja a la articulación de políticas conjuntas en las áreas de frontera. *A priori* se pueden identificar los distintos factores que ya fueron mencionados en el apartado anterior. Por ello, se requiere abrir el debate sobre la forma de pensar las fronteras locales, colocándolas en un escenario global dinámico con otra mirada que cuestione la forma tradicional en la cual las fronteras son concebidas. Si esto es así, se podría afirmar que esa forma atemporal de considerar y actuar políticamente sobre las fronteras estaría hoy representando un límite al desarrollo de estas áreas. Quizá sea momento de poner en tensión la manera de pensar el rol y la forma del Estado, así como el modo de pensar políticas públicas que superen los propios límites para comprender lo global y actuar sobre lo local.

Referencias bibliográficas

Boisier, S. (2001). Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando? En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Bressan, J.; López, S.; Zilocchi, G. (2009). La cuestión del desarrollo local. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 16, 349-376.

Cuadra, S.; Cañero Morales, P.; Jimber del Río, J. y Orgaz Aguero, F. (2016). Turismo fronterizo como motor de desarrollo de la frontera. Una revisión de la literatura. *International Journal of Scientific Management Tourism,* 2(2), 249-269.

Grimson, A. (2004). Fronteras, naciones y región. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Trabajo presentado en Fórum Social das Américas, Quito, Equador, 25 a 30 de julho de 2004. Recuperado de https://ibase.br/userimages/alejandro_grimson_esp.pdf

Yasnikowski, J. (2009). La Triple Frontera: ¿Obstáculo dentro del MERCOSUR? *Sociedad Global*, 2(2), pp. 245 - 253.

Yasnikowski, J. (2014). Desarrollo, crecimiento y turismo en el Centro Internacional Iguazú. Un aporte a las teorías de desarrollo local poscrisis 2001. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes.

Yasnikowski, J. (2016). Plan Integral de las 600 hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. *La rivada* 4(6).

Yasnikowski, J. (2018). *Integración y paradiplomacia transfronteriza: Integración en la región económica Patagonia Sur – Sur*. A. C. Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.

Gestión ambiental local. Una cuestión de escalas, actores y políticas

Adriana Beatriz Pereyra
Universidad Nacional de Luján, Argentina

Introducción

El planeta ha sido testigo de la presencia de los problemas ambientales con distintos grados de complejidad desde los inicios de la historia de la humanidad. Diversas revoluciones —la agrícola, la industrial y otras— fueron consolidando modelos productivos, pero sobre todo implicaron un crecimiento demográfico. Este fue partícipe de la concentración de la población en áreas urbanas que se expandieron sin la infraestructura necesaria y en consecuencia evidenciaron los primeros problemas ambientales asociados al saneamiento.

Desde entonces hasta el presente, los procesos de expansión de los países, la colonización de nuevos territorios, la explotación de recursos minerales y otros con el fin de abastecer a la metrópoli y exportar, y la globalización como eje de este nuevo entramado de relaciones, revelan la primacía de las variables económicas por sobre las ambientales. En este sentido, los problemas ambientales constituyen el resultado de la forma en que se ocupa el suelo, se explotan los recursos y se ejerce o se omite su gestión ambiental, entre otros. La política ambiental tiene como finalidad determinar las acciones necesarias para solucionar problemas ambientales críticos de tratamiento prioritario, y propone además la generación de mecanismos institucionales, el marco normativo e instrumental y alcanzar el desarrollo de la conciencia social.

En la República Argentina, la centralidad ejercida por la ciudad de Buenos Aires y el puerto desde la época colonial marcó una diferencia respecto del interior del país. Luego del proceso de consolidación territorial, el auge agroexportador, la inmigración, la explotación minera, la explotación forestal y la deforestación, la cría de ganado ovino y bovino, la agricultura tanto en zonas áridas como húmedas, y la relación entre estas formas de explotación de los recursos y las características locales del territorio, dieron origen a singularidades y problemas ambientales, algunos de los cuales se agudizaron a través del tiempo. A ellos se sumaron otros más recientes, producto de actividades de generación de energía y minería e industrias resultantes de la degradación ambiental propia de dichos procesos.

En nuestro país, la dimensión ambiental ha sido considerada con un mayor nivel de protagonismo por el Estado recién en la década de 1990, con el impulso de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en la ciudad de Río de Janeiro en el año 1992.

Este trabajo se propone identificar el proceso de introducción y desarrollo de la gestión ambiental en la República Argentina, la significación de las escalas geográficas de análisis en este proceso y el grado de relevancia que adquieren los actores sociales en la gestión local del territorio.

Los problemas ambientales existentes y la

necesidad de mejorar la calidad de vida de la población en el marco de los objetivos del Desarrollo Sustentable propuestos por las Naciones Unidas, plantean la prioridad de construir conocimiento que contribuya al desarrollo de la gestión local y a la elaboración de agendas ambientales.

Entre la teoría y la realidad. Marco conceptual

El término *ambiente* ha adquirido distintas connotaciones a través de la historia según el enfoque adoptado por las ciencias, tanto naturales como sociales. Se advierte en las últimas décadas su significado desde una mirada sistémica que involucra las relaciones entre lo natural y lo social. En este trabajo se adopta la definición de González y Valencia Cuellar (2013), quienes señalan que constituye una forma particular de representación que surge de las interrelaciones entre el sistema biofísico y el sistema cultural; por lo tanto, el ambiente es un constructo social. En consecuencia, el problema ambiental es el resultado de síntomas de los procesos sociales, históricos, políticos y simbólicos. Varios autores han abordado este tema tanto desde el enfoque de las ciencias naturales como de las ciencias sociales, con la amplitud de criterio que conllevan el desarrollo, análisis e interpretación de los factores críticos para la comprensión de la relación sociedad –naturaleza, generando herramientas conceptuales para el abordaje de las cuestiones ambientales, que son de carácter complejo. Carrizosa Umaña (2000) reconoce la multicausalidad, la sinergia, las interrelaciones y las discontinuidades como los órdenes de racionalidad que integran la complejidad ambiental y permiten una mirada holística que transita entre la teoría y la realidad. Para las ciencias sociales la cuestión ambiental se encuadra como una problemática de carácter social, ya que ha sido generada y está atravesada por un conjunto de procesos sociales.

La presencia de *problemas ambientales* producto de las transformaciones territoriales requiere de un tratamiento interdisciplinario. Es así que son entendidos como determinado tipo de interacciones pautadas entre las poblaciones humanas y el sistema biofísico de referencia, que interrumpen o alteran procesos de flujo de materia y energía o trastornan la disposición funcional de los elementos de un sistema complejo, generando cambios impredecibles que muchas veces implican la transformación total del mismo. Su expresión adquiere distintas dimensiones: temporales, espaciales, biofísicas, tecnológicas, organizacionales, cognitivas y simbólicas que corresponden a una determinada cultura. En este marco, se advierten diferencias entre los tipos de problemas ambientales predominantes en los países industrializados y en los proveedores de materias primas. La irracionalidad en la ocupación del territorio, la creciente pobreza, la expansión agropecuaria, los acentuados procesos de urbanización, el aumento de la población vulnerable crean condiciones que incrementan el riesgo ante diferentes tipos de fenómenos naturales, antrópicos o tecnológicos, que pueden pasar de ser una simple amenaza a convertirse en un desastre o catástrofe.

En un mundo globalizado e interdependiente, abordar la cuestión de la gestión ambiental local implica vincularla al sistema al que pertenece. De tal manera que al analizar la situación ambiental local se la debe articular con los procesos y decisiones de los niveles provincial, nacional, regional y hasta global, ya sea en el marco de la gestión como de las políticas. Según Brañes (1991) la *gestión ambiental* comprende el conjunto de actividades humanas encaminadas a ordenar el ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable. Parte de los lineamientos que elabora la *política ambiental*, definida por Rodríguez Becerra, Espinoza y Wilks (2002) como el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones para la protección del ambiente.

La complejidad en la que se encuadra el tratamiento de los problemas del ambiente implica para su interpretación el análisis del interjuego de escalas espaciales. Valenzuela (2006) determina a partir de Gutiérrez Puebla (2001) cuatro concepciones de escala: como tamaño, como nivel, como red y como relación. La primera corresponde a la cartográfica y se refiere a distintos niveles de detalle o resolución; la escala como nivel jerárquico alude a lo local, lo

global y nacional, se la vincula más con la mirada mundial y las múltiples relaciones que surgen del intercambio de datos, bienes, personas y otros. La escala como red surge del vínculo de agentes que operan a distintos niveles; y la escala como relación implica el análisis desde las perspectivas diversas para un mismo fenómeno. Di Cione (2004) entiende que la noción de *escala de análisis* se vincula con las estrategias metodológicas para resolver situaciones entre lo general y lo singular de los fenómenos o problemas reales. Parte de la toma de decisiones al considerar cuáles aspectos de la complejidad quedan fuera y/o en foco para conservar la esencia del tema. Es decir, enuncia la relación entre los fenómenos concretos y su recorte analítico, advirtiendo acerca de la visión holística del problema y el carácter operativo para su resolución.

La dimensión espacial y temporal de una problemática de jurisdicción local le otorga carácter único, dado que su sociedad y su cultura construyen territorio. Por lo tanto, las agendas ambientales producto de la toma de decisiones locales pueden replicar metodologías y conceptos similares, pero es su contexto el que imprime su sello y su impronta.

Los actores sociales, en sus diferentes tipologías, son los protagonistas de los procesos de toma de decisiones, ya sea en la búsqueda de alternativas de desarrollo sustentable como en las formas de uso, apropiación, transformación de los recursos naturales y desarrollo de procesos productivos. Su racionalidad o lógica y las acciones que ello configura en el territorio repercuten a través de efectos positivos o negativos que se manifiestan en el ambiente. Según Pírez (1995)

> los actores sociales son unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales) (p. 10).

Eduardo Gudynas (2001) considera el rol de los actores sociales en la construcción de las políticas ambientales e identifica al Estado, la sociedad civil, empresarios, partidos políticos y sindicatos. En un análisis más profundo, reconoce también al movimiento ambientalista, partidos políticos verdes y movimientos sociales, pero aclara que cada situación requiere una identificación de los distintos actores sociales ya que los denominados *actores claves* difieren de un estudio de caso a otro.

Por lo tanto, en la relación ambiente, sociedad y territorio, los problemas ambientales constituyen el resultado de las disfuncionalidades que surgen de sus interrelaciones. En este marco, el protagonismo de los actores sociales estará asociado a las denominadas relaciones de dominio y de definición, sustentadas, según Beck (2008), en las esferas y lenguajes de la tradición, la vida pública, la ciencia, el derecho y la política, a diferencia de las relaciones sociales de producción que se manifiestan en el ámbito de la economía, el trabajo y la producción. De allí que los vínculos que surjan entre estas marcarán el grado de complejidad que requiere la gestión territorial del problema ambiental.

Cambios y procesos en el rol del Estado en materia ambiental

Durante las décadas anteriores a 1990 varios países de la región intentaron enfrentar los problemas ambientales mediante la incorporación de la gestión ambiental en la función pública del Estado. El mecanismo adoptado fue la creación de organismos especiales con competencia en materia ambiental que modificaron las funciones que desarrollaban los organismos sectoriales. Argentina presenta las mismas características que los países de la región de entonces. Tamborenea (1991) expresa que durante los años 1970 los organismos sectoriales con alguna vinculación ambiental eran la Administración de Parques Nacionales, el Instituto Forestal Nacional (disuelto en 1991) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los cuales incorporaron principios conservacionistas por tratar cuestiones vinculadas a recursos naturales y áreas específicas. Dentro de esta esfera también se hallaban el Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas (entonces

INCyTH, hoy Instituto Nacional del Agua - INA) y áreas como saneamiento ambiental y minería. Ya en 1973, en respuesta al movimiento originado e impulsado desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano llevada a cabo en la ciudad de Estocolmo (Suecia) en 1972, el Ministerio de Economía crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Sus funciones eran formular las pautas de una política ambiental nacional con criterio amplio que incluyera el ordenamiento territorial, la evaluación de impacto ambiental, la promoción de la legislación y educación ambiental como también la atención a problemas de contaminación del agua, el aire y el suelo, y asistir al Ministerio de Relaciones Exteriores ante asuntos ambientales internacionales. Se elaboró un Plan Trienal 1974-1976 que fue interrumpido por la dictadura militar. No obstante, el área ambiental pasó a ser parte de la Secretaría de Obras Públicas y otras fueron repartidas entre la Secretaría de Agricultura y la de Minería. En los inicios de la década de 1980, el área ambiental pasó a depender de la Secretaría de Salud Pública. En 1983, con el regreso de la democracia, Saneamiento Ambiental pasó a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, luego a Secretaría de Salud y Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, que contenía a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, dependientes del Ministerio de Acción Social. Ya en 1987 se crea la Subsecretaría de Política Ambiental en el marco de la Secretaría General de la Presidencia, con lo que se otorga un lugar jerárquico al tratamiento del ambiente. Durante 1989, la creación de la Comisión Nacional de Política Ambiental buscó reformular instrumentos institucionales, compatibilizar el desarrollo económico y preservar la calidad del ambiente; elabora entonces el diagnóstico ambiental nacional con vistas a la Cumbre de Río de Janeiro 1992.

En 1991 y en el marco de la reforma del Estado se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente de la Presidencia de la Nación. Desde entonces al presente han sido numerosos los cambios y transformaciones (en Secretaría, Ministerio, Subsecretaría con distintos nombres) hasta hoy (2019) en que se denomina Secretaría General de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

La Conferencia de Río 1992 marcó un punto de inflexión por la dimensión política que alcanzó, así como por la divulgación de la cuestión ambiental y los acuerdos suscriptos. En razón de los convenios firmados y compromisos adquiridos por el Estado nacional se produjeron modificaciones e incorporaron distintas áreas temáticas tanto en las estructuras de organismos estatales como en investigación y nuevas normativas. En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional se incorpora el artículo 41, que contempla el derecho a un ambiente sano y equilibrado y enuncia que le corresponde a la Nación legislar sobre los presupuestos mínimos, mientras que las provincias son las autoridades administrativas y judiciales de aplicación de las normas nacionales de presupuestos mínimos.

Las Bases de la Política Ambiental para la República Argentina (1998) es el documento que describe el contexto nacional e internacional en que se debe insertar nuestro país, partiendo de las bases constitucionales, los principios de la política ambiental, el marco institucional así como el financiamiento. En este texto se definen las prioridades, las acciones sectoriales como también aquellas necesarias para consolidar el sistema nacional ambiental y la jerarquización de los problemas ambientales argentinos en los niveles nacional, regional y local. Estos últimos son la contaminación del aire; la gestión inadecuada de residuos peligrosos, patogénicos y domiciliarios; los problemas interjurisdiccionales que afectan la gestión de residuos nucleares, peligrosos y patogénicos, y los incendios rurales y forestales.

Con el fin de consolidar el sistema nacional ambiental se establecieron acciones, que constan en el documento base Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable. Este surge del Programa XXI aprobado en la Cumbre de Río 1992, que todos los países firmantes deberían tener al año 2002, cuyo objetivo no es otro que establecer las bases mínimas para una política de la promoción de la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

La Ley General del Ambiente N° 25 675 se promulgó en el año 2002. Esta ley marco establece, entre algunos de los objetivos de la política ambien-

tal, que se debe asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de diferentes actividades antrópicas; el fomento de la participación social en la toma de decisiones; la promoción del uso racional y sustentable de los recursos naturales; la prevención de los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente y el establecimiento de un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional. Sus principios de congruencia, prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, solidaridad y cooperación enmarcan en el territorio nacional la visión integral del ambiente, de manera que la adhesión de las provincias configure su incorporación. Entre los instrumentos de gestión ambiental propone: la ordenación ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control de desarrollo de actividades a través de la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y la regulación económica de la promoción del desarrollo sustentable.

En este contexto, Martínez e Iglesias (2006) expresan que

> Se trata pues, de una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental —dado que constituye el andamiaje institucional básico de interpretación de las leyes sectoriales, tanto dictadas como las que se dicten en el futuro— que establece los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional. Estos deben entenderse como criterios y herramientas fundamentales para el efectivo cumplimiento, por parte de las autoridades competentes, de todas las jurisdicciones y niveles del deber constitucional de velar por la protección ambiental.

La Agenda Ambiental Nacional, publicada en el año 2004, es el resultado de un proceso de trabajo que plantea un rediseño de la institucionalidad ambiental. En este sentido, su propuesta implica una resignificación de la relación Nación-provincias, y de la coordinación en la gestión intra e interjurisdiccional. Comprende un diagnóstico ambiental, el cual identifica que la mayor parte de los problemas ambientales del país se centran en la dimensión del medio físico y biológico y otros que parten de obras de infraestructura. Sus objetivos proponen la mejora de la gobernabilidad y la participación a través de la recuperación de las funciones del Estado, la organización institucional ambiental y el incremento de la calidad de vida, como también el mantenimiento de la integridad, el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y mayor información para la toma de decisiones, entre otros.

Si nos centramos en la jurisdicción provincial de Buenos Aires, algunas de las funciones que se delegan en los municipios en materia de gestión ambiental del territorio —en la medida en que no se opongan a normas o sean de competencia provincial— son la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales; el trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos; la conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico. Asimismo, la instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales; la protección y cuidado de los animales; la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales; y lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos. A través de dichas funciones los municipios se convierten en responsables de la gestión de actividades que tienen efectos y manifestaciones en el ambiente bajo su jurisdicción, pero que también pueden ocasionar impactos en otras.

Municipio y ambiente, decisiones en el marco de la gestión local

Establecer una referencia hacia lo local en gran parte de la región latinoamericana consiste en hacer mención al municipio, ya que este constituye la unidad básica del ordenamiento en materia política y administrativa de cada país; por ende, la unidad o jurisdicción de la gestión ambiental del territorio —es decir, el municipio como institución, como autoridad y como jurisdicción—. La emergencia de la relación sistémica entre lo local y lo global, que especifica la "espacialidad" de nuestro tiempo al concentrar la población y sus actividades, transforma a la ciudad, como forma cultural y política específica, en un desafío particular para los gobiernos locales (municipales).

Nuestro país encuadra la imagen del municipio dentro de un territorio en el que se plantean demandas sociales y ambientales. Existe entonces "entre ciudad, municipio y municipalidad una interdependencia relacional y constitutiva, más allá de sus diferencias conceptuales" (Martínez e Iglesias, 2006).

La ciudad es así una realidad caracterizada por las dimensiones social, territorial, económica y política, y por lo tanto, define al municipio a partir del reconocimiento de atributos jurídicos sobre dichas dimensiones. En este sentido, se reconoce a la municipalidad como su representación institucional.

En este marco, la gestión ambiental constituye el conjunto de acciones humanas que tienen por objeto el ordenamiento de las actividades con incidencia en el estado del ambiente. Comprende no solo los actos materiales, generales e individuales, sino también aquellos vinculados a lo normativo. Entre los factores críticos que influyen en su ejecución encontramos el marco legal, los actores de la gestión ambiental, la política y sus instrumentos; los planes, la coordinación, integración y la descentralización, como también la participación ciudadana y los recursos financieros. De tal manera, el protagonismo de los actores sociales, su grado de conocimiento, sensibilidad y compromiso en pos del bien común hacen al alcance de las estrategias. Partiendo del marco legal que sustente dichas acciones, elabore las reglas y defina los recursos económicos, otorga el éxito o fracaso según los condicionantes políticos, económicos y sociales.

Las lógicas que guían el proceso de toma de decisiones en los actores económicos difieren de las de los políticos, como también de las de empleados estatales y actores comunitarios, ya sean estos de base sectorial o territorial, individual o grupal. Hallamos entre estos a las organizaciones no gubernamentales, grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, empresas privadas, entre otros, que buscan la protección ambiental ya sea por esencia o por una cuestión de imagen. Morán y Bianchi (2005) destacan que a diferencia de otros actores sociales, el Estado posee el respaldo de normas de cumplimiento obligatorio y el control de medios de coacción física, cuyas consecuencias repercuten en mayor grado que las políticas privadas. Entre los aspectos a considerar en el modelo de proceso decisorio se identifican el entendimiento del contexto ambiental y cultural, las actividades de planificación y evaluación, los modos de la toma de decisiones y las acciones que de ellos se derivan. Comprender el contexto ambiental y cultural significa considerar las metas y valores, las percepciones y creencias, el conocimiento colectivo, las estructuras institucionales así como los actores sociales. Sus factores de poder están vinculados al rol que ocupan dentro de la sociedad, al respaldo que posean, el rango de dependencia o autonomía, a las personas que resulten perjudicadas o beneficiadas, la superficie o tamaño de los recursos naturales que son afectados como también a los instrumentos con los que cuenta el actor para que sus decisiones tengan peso. También influirá si hay alguna organización que apoye y sustente su postura, el grado de conocimiento, los elementos técnicos y herramientas que acompañen y justifiquen su enfoque, a los que se suman los medios con los que cuenta para hacer valer su actitud. En este sentido, el grado de identidad y pertenencia le asignará mayor protagonismo, pero también la condición de liderazgo y empatía frente al problema le otorgará mayor o menor credibilidad ante el resto de la comunidad. La etapa de planificación y evaluación comprende el pronóstico, monitoreo y evaluación con el fin de elaborar un diagnóstico del problema. En este contexto, los modos adoptados para la toma de decisiones diferirán según sea una acción en emergencia, procedimientos coti-

dianos, cuerpos de élite, gestión del conflicto y/o aprendizaje colaborativo, configurando distintas acciones de decisión.

En la actualidad, algunos de los problemas ambientales que se reconocen en distintos municipios son: residuos sólidos urbanos, calidad del agua, saneamiento, contaminación del agua, contaminación y degradación del suelo y el aire como consecuencia de actividades industriales y/o agrícolas, desaparición de espacios verdes, conflictos de uso del suelo por incompatibilidad de actividades en el espacio y por incompatibilidad en el tiempo, problemas de tránsito y circulación en áreas densamente pobladas. También se identifican situaciones especiales en los cursos de agua cuando estos son un recurso compartido, ya que su jurisdicción es competencia de la provincia; por lo tanto, deben articularse esfuerzos para una gestión integral de las cuencas hidrográficas. En cuanto a los recursos hídricos, puede ocurrir que las causas del problema se localicen en una jurisdicción y sus efectos e impactos se manifiestan en otra, por ello podemos decir que constituye un problema complejo.

El éxito o fracaso de una decisión local se asocia al grado de participación ciudadana en la búsqueda de consensos con el fin de evitar conflictos. Algunas jurisdicciones, ya sean de orden nacional, provincial o municipal, poseen mecanismos formales de participación, pero en otros casos, la movilización de la población y el reclamo de la sociedad generan una respuesta reactiva en la autoridad competente, que presenta un acto de apertura bajo la presión de la comunidad.

La Ordenación Ambiental del Territorio es uno de los instrumentos de gestión ambiental que plantea la Ley General del Ambiente Nº 25 675, que se propone articular los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de las distintas escalas geográficas —nacional, provincial y local—. La escala municipal puede ser protagonista en la búsqueda de alternativas que propongan un uso ambientalmente sustentable de los recursos, como también la minimización de la degradación, entre otros aspectos, en la cual la participación ciudadana se torne parte del proceso de toma de decisiones. En este caso, la Ordenación Ambiental del Territorio (OAT) puede interpretarse, según Gómez Orea (1999), como la proyección espacial de las políticas de una sociedad y de su sistema territorial, este último entendido como una construcción social que refleja el estilo de desarrollo de su sociedad y se integra a partir de las actividades realizadas por la población en el medio físico y las interacciones que resultan de ello. La aplicación de este instrumento busca compensar los desequilibrios territoriales, integrar el espacio, atender la disfuncionalidad e ineficacia entre distintas actividades económicas, facilitar la accesibilidad dentro del territorio, ordenar los usos del suelo con el fin de disminuir los procesos de degradación ambiental y los niveles de exposición a riesgos ambientales. A partir de los problemas ambientales que habitualmente se identifican en diversos territorios se reconocen distintas corrientes o enfoques parciales de la OAT, como los economistas, urbanistas, ruralistas, conservacionistas, en los que sus objetivos difieren, y si bien pueden resultar beneficiosos en algunos casos, su perspectiva de análisis parcial resulta incompleta para atender los problemas de manera integral que solo la OAT puede diagnosticar, planificar y ejecutar eficaz y eficientemente.

En la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8912/77 y sus modificatorias tienen por fin el ordenamiento territorial y uso del suelo y delegan la responsabilidad primaria del mismo en el nivel municipal (art. 70). Allí intervienen todas las dependencias municipales, se establece el proceso de planeamiento en distintas etapas, su marco normativo, objetivos y funciones. Asimismo se destaca que estos podrán tener escala intermunicipal cuando lo determine el nivel provincial o la iniciativa municipal. Este proceso debe ser sistémico e integral, participativo, flexible, prospectivo e interdisciplinario.

La elaboración de un plan de OAT consta de distintas etapas, como la fase de preparación y organización, el diagnóstico participativo e integrado y la prospectiva territorial. En este sentido, la decisión política de llevarlo a cabo marca el punto de partida, y entre los pasos a seguir se identifican la conformación de un equipo de trabajo, la elaboración del plan operativo, la revisión del marco jurídico, como tam-

bién de las estrategias de desarrollo, análisis de la estructura municipal y la sociabilización de proceso e identificación de actores sociales cuya etapa culmina con la conformación de la Mesa de Ordenamiento Territorial (Méndez Casariego y Pascale Medina, 2014). En la etapa de diagnóstico participativo integrado se busca reconocer y valorar el territorio como también identificar las potencialidades y limitaciones; está destinado a evaluar las fortalezas y las debilidades. En algunos de los problemas territoriales intervienen factores externos, por ello, la identificación de los procesos que son críticos y podrían afectar en un futuro su funcionamiento resultan relevantes a la hora de elaborar un diagnóstico.

El sistema territorial compuesto por los subsistemas biofísico, social, político institucional y económico productivo, será el que brindará a través de su caracterización datos claves para su diagnóstico en el nivel local, pero también de su organización y vínculos con otras escalas territoriales. Esta etapa se destaca por la obtención y generación de información y el diagnóstico de los subsistemas, la identificación de los procesos de cambio en el territorio y los resultados de este proceso, con lo que así se obtiene el modelo territorial actual. En relación con la prospectiva territorial, el paso siguiente busca construir mediante una visión integral los posibles escenarios: tendencial, optimista y pesimista, de acuerdo con lo enunciado por expertos. Cabe destacar que el escenario local tiene una impronta propia y, por lo tanto, debe ser concertado.

La formulación del plan de ordenación ambiental del territorio requiere del consenso en la toma de decisiones y acciones. Sus contenidos abarcan la definición de políticas, objetivos y metas, como también el diseño de instrumentos operativos tales como programas (carácter rector) y proyectos (acciones concretas).

Una vez formulado el plan, la fase de implementación e instrumentación busca articular programas y proyectos. La institucionalización tiene por fin evaluar el plan de OAT en el Concejo Deliberante, donde puede alcanzar la aprobación, el rechazo o la modificación. La etapa de ejecución y gestión implica la puesta en práctica, el seguimiento y monitoreo, como también la evaluación del procedimiento e instrumento. En función de la normativa vigente, suele proponerse un plazo para la revisión, ajuste y evaluación.

De esta manera, la ordenación ambiental del territorio se constituye en un instrumento de gestión integral jurisdiccional que contribuye al desarrollo de la gestión ambiental local.

Reflexiones finales

La sociedad en su conjunto ha sido testigo de la manifestación de los problemas ambientales a lo largo de la historia de la humanidad. La diversidad de regiones en el planeta así como la sociedad que lo habita, el uso y apropiación de sus recursos y su cultura, han dado lugar a distintas valoraciones del ambiente en la ocupación de los territorios. De esta manera, los procesos de expansión y colonización de las principales potencias de antaño estuvieron signados por la localización de recursos naturales estratégicos. La dimensión ambiental no era considerada entonces, y con el paso de los siglos, los problemas ambientales actuales evidencian los procesos que se han venido desarrollando, en algunos casos, con incidencia local, pero enmarcados en la estrategia global de mercados y actores transnacionales.

La incorporación de la gestión ambiental en la escala nacional y local fue influenciada por diversos hitos o hechos trascendentes, uno de los cuales ha sido la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Recién a partir de allí se advierte en el ámbito regional la creación de organismos estatales con competencia en materia ambiental. La Argentina no fue ajena a dichos procesos y en ese marco en el año 1994 se incorporó a la Constitución Nacional el artículo 41, en el que se promueve el derecho a un ambiente sano; *a posteriori* se elaboraron las Bases para la Política Ambiental de la Argentina, la Agenda Ambiental, y se promulgó la Ley General del Ambiente.

Los problemas ambientales son el resultado

del proceso de construcción social del territorio y de las acciones ejercidas por los actores sociales, que se caracterizan por la multicausalidad, multiescalaridad y sinergia, que reflejan sus interrelaciones. Este sistema complejo muestra que las relaciones locales son superadas por otros factores externos que inciden en su desarrollo en el marco de la globalización.

El municipio es la institución local cuyo rol asignado por medio de distintas normativas tiene competencia para desarrollar instrumentos de gestión ambiental, tales como la Ordenación Ambiental del Territorio que, en cuanto proceso político, técnico y administrativo tiene como fin la organización, la planificación y gestión del uso y ocupación del territorio. La participación de la población y de todos los actores sociales involucrados constituye un factor clave para lograr la concertación, condición *sine qua non* para alcanzar los resultados propuestos. A pesar de ello se reconocen algunas dificultades de orden político, tecnológico, institucional, económico, entre otras, que pueden restringir y limitar las posibilidades de este instrumento de gestión ambiental.

El desafío está planteado, y la gestión ambiental local tiene en su poder decisiones trascendentes para las generaciones futuras. Solo falta iniciar este camino, o continuar en él.

Referencias bibliográficas

Brañes, R. (1991). *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida.* Barcelona. Paidós Básica.

Carrizosa Umaña, J. (2000). *¿Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Di Cione, V. (2004). Universos, niveles, campos y escalas de investigación. En: Barriera, D.; Roldán, D. (comp.). *Territorios, espacios y sociedades. Agenda de problemas y tendencias de análisis*, (pp. 171-193). Rosario. Universidad Nacional de Rosario.

Gómez Orea, D. (1999). *Evaluación de Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. Madrid: Mundi Prensa y Editorial Agrícola Española S. A.

Gónzalez, L. de G. F, y Valencia Cuellar, J. (2013). Conceptos básicos para repensar la problemática ambiental. *Gestión y Ambiente;* 16(2), 121-128. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169428420010

Gudynas, E. (2001). Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. *Ambiente & Sociedade,* 4 (8), 5-19.

Gutiérrez Puebla, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Revista de Estudios Geográficos*, 242, 92-97.

Ley 25.675 (2002). Ley General del Ambiente. República Argentina.

Martínez A. & Iglesias A. (2006). Elementos Jurídicos-Normativos De La Ordenación Ambiental Del Territorio En Argentina. Significado De La Escala Local de Gestión. En Sitio estrucplan. Recuperado de: https://estrucplan.com.ar/elementos-juridicos-normativos-de-la-ordenacion-ambiental-del-territorio-en-argentina-significado-de-la-escala-local-de-gestion/

Méndez Casariego, H. y Pascale Medina, C. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. Santiago de Chile: FAO.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017). *Informe del Estado de Ambiente 2016. Ministerio de Am-*

biente y Desarrollo Sustentable. Presidencia de la Nación. Recuperado: http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/IEA_2016_b.pdf

Morán, A. y Bianchi, G. (2005). Toma de decisiones ambientales. Apuntes para un marco conceptual y metodológico. *Revista Aportes para el debate,* 24, 83-115. Recuperado de: https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/06.pdf

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades,* 28, 8-14.

Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (1998). *Bases de la política ambiental para la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Decreto Ley 8912/77 y sus modificatorias. Provincia de Buenos. Aires. Recuperado (20 de enero 2020). http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/proyecto_transformacion_urbana/marco_politica_%20de_reasentamiento/Anexo%202DECRETO-LEY%208912.pdf

Rodríguez Becerra, M.; Espinoza, G. y Wilk, D. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004). *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el crecimiento y la equidad*. Buenos Aires. Ministerio de Salud.

Tamborenea, M. (1991). Orientaciones y resultados de la política nacional argentina en materia ambiental. En: *Evaluaciones de Impacto Ambiental en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL 30.* Santiago: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2129/S90101772_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valenzuela, C. (2006). Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la geografía contemporánea. *Investigaciones geográficas*, 59, 123-134.

Política y gestión

La gestión del riesgo de inundaciones en municipios argentinos

Mónica Iturburu
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Introducción

La llanura pampeana concentra la mayor parte de los asentamientos urbanos de la República Argentina debido a la gran productividad que hacen posible la calidad de sus suelos, el clima templado, los grandes ríos que la atraviesan y su generoso régimen de precipitaciones (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2012). También algunos sectores de otras regiones geográficas presentan una muy alta urbanización, sobre todo en torno a las capitales provinciales.[1] Tan intensa actividad humana altera seriamente el ecosistema mediante el manejo de los suelos, las prácticas agrícolas y ganaderas, la construcción de caminos, terraplenes y canales (Duran, 2002), el uso de los bosques, el agua y el aire, o la ocupación de humedales, entre otras múltiples acciones. Los "efectos combinados de la urbanización, la industrialización y el crecimiento poblacional alteran el paisaje natural y la respuesta hidrológica de las cuencas" (Campos Aranda, 2010: 3).

En particular, el ciclo del agua se ve afectado por la impermeabilización del suelo, la aceleración de los escurrimientos y la construcción de obstáculos a los mismos, la alteración de arroyos y ríos, y la contaminación de los medios receptores (Bertoni *et al*., 2004: 16), las prácticas agrícolas no conservacionistas, la deforestación y los cambios en el uso del suelo (Calcagno, Mendiburo & Gaviño Novillo, 2000). En el medio natural, el agua de lluvia es interceptada por la vegetación. Una vez en el suelo, lo humedece e infiltra y, dependiendo de la composición del terreno, se introduce de una forma casi vertical hasta al acuífero o se escurre subsuperficialmente de manera transversal hasta encontrarse con acuíferos superficiales o salir otra vez a la superficie. El agua líquida que no puede infiltrarse, se encharca en las depresiones del terreno para luego comenzar a escurrir, en un proceso en el que influye el tipo de terreno, la humedad del aire, la presión atmosférica, y la temperatura. El retorno al estado gaseoso se produce por la evaporación de las fuentes de agua líquida y la transpiración de las plantas (Bateman, 2007). En el medio natural, en promedio, el 90 % del agua caída durante lluvias cortas se infiltra en el terreno, y solamente el 10 % se escurre hasta los cursos de agua, generando en estos un impacto reducido (Almazan Garate, s. f.).

En contraposición, en las áreas urbanas residenciales o comerciales, el escurrimiento de agua de lluvia se multiplica varias veces y puede llegar al 100 % del agua caída (Almazan Garate, s. f.). Las precipitaciones, ya sea en forma de lluvia, granizo o nieve, están sujetas a la intercepción, almacenamiento en depresiones y evapotranspiración, pero solo una porción menor se infiltra en el terreno, en tanto que el resto se escurre por los sistemas de drenaje artificial y natural hacia las afueras del área urbana, a cauces o cuerpos de agua receptores (Campos Aranda, 2010). Además de las precipitaciones, los ingresos en el ámbito urbano provienen del agua que en ocasiones se "importa" desde del área

rural o de otras cuencas, lo cual también incrementa rápida y significativamente el caudal de los receptores (Geiger, Marsalek, Rawls & Zuidema, 1987).

El cambio climático también adiciona vulnerabilidad a las ciudades. Los eventos extremos, tales como lluvias torrenciales u olas de calor, resultan de la modificación en la composición de los gases de la atmósfera, y aumentan el riesgo de inundaciones en áreas que nunca antes habían sido afectadas. Por ejemplo, en las últimas décadas, en Europa se registraron varias inundaciones "del siglo" (Endlicher & Hernández, 2016), así denominadas por la frecuencia estadística de recurrencia, situación que se ha repetido en otros continentes. Donat, Lowry, Alexander, O'Gorman & Maher (2016) encontraron una alta correlación entre el incremento de las temperaturas y las inundaciones, sobre la base de observaciones realizadas a nivel mundial y modelos climáticos para las últimas seis décadas; también detectaron aumentos robustos de la precipitación diaria extrema promediada, tanto en regímenes secos como húmedos. Respecto de las proyecciones climáticas para el resto del siglo, pronostican una intensificación continua de los extremos de precipitación diaria. Dado que los aumentos en las precipitaciones totales y extremas en las regiones secas se relacionan linealmente con el cambio de temperatura global específico del modelo utilizado, el calentamiento global proyectado explica en parte la intensificación de las precipitaciones en estas regiones para fines del siglo XXI. Como es obvio, dicha intensificación aumenta el riesgo de inundaciones a medida que el clima se calienta, particularmente en las regiones secas (que, por otra parte, son las menos preparadas para mitigar este tipo de fenómenos).

Además del aumento de las precipitaciones, el cambio climático genera inundaciones por el crecimiento del nivel del mar, a su vez ocasionado por la dilatación térmica —los océanos ocupan más espacio porque están más calientes— y por el deshielo de los casquetes polares y glaciares. El crecimiento del nivel del mar trae consecuencias en las costas debido a que unos pocos centímetros pueden llegar a inundar áreas muy extensas cuando tienen poca pendiente. Pero a esto se agrega que, como el mar es el nivel de base de los cursos de agua que en él desembocan, los ríos tienen más tendencia a desbordarse, a sedimentar a lo largo de su cuenca y a profundizar su cauce. Los mareógrafos y los satélites aportan evidencia de la subida del nivel del mar, que desde 1990 se habría elevado diez centímetros, en tanto que se estima que para el año 2100 aumentaría entre diez y 68 centímetros más (Greenpeace, 2018).

Argentina se encuentra entre los países más afectados por catástrofes de inundaciones urbanas y rurales (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). Esta situación, sumada a su alto nivel de urbanización, permite dimensionar el impacto del aumento del riesgo de inundaciones en los centros urbanos argentinos. Sin embargo, salvo ante fenómenos extremos de carácter meteorológico, la mayoría de los gobiernos locales no le otorga la importancia que el problema requiere, y priorizan la inversión pública en cuestiones que tienen visibilidad cotidiana. Ignorar el riesgo de inundaciones urbanas se asemeja al juego de la ruleta rusa, puesto que, si el evento se produce, el impacto es incalculable. De allí la importancia y la urgencia de definir políticas públicas que permitan prevenir los efectos evitables y mitigar el impacto de lo inevitable.

Competencias sobre el agua

En la República Argentina, el dominio sobre los recursos naturales está reservado a las provincias; mientras que a la Nación le corresponde dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente.[2] En virtud de este mandato, en 2002 se sancionó la Ley Nº 25.688 que establece el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. En ella se determinan los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional; también se definen los conceptos de cuenca hídrica superficial y el rol de los comités de cuencas hídricas (Congreso Argentino, 2002). En la práctica, la sanción de dicha ley no ha generado transformaciones sustanciales porque no fue reglamentada por el Poder Ejecutivo nacional, a pesar de que la misma lo ordenaba en un plazo de 180 días.[3] La falta de reglamentación y

la baja implementación de la ley dan cuenta de "la tensión, irresuelta, que provocan las leyes de presupuestos mínimos entre la potestad y el alcance de las normas nacionales y las autonomías provinciales" (Morandini, 2012).

Hacia 1995, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sostenía que la gestión de los recursos hídricos en Argentina, tanto en el nivel nacional como provincial, se caracterizaba por una fragmentación sectorial e institucional, con ausencia de comunicación y coordinación interinstitucional, condiciones que generaban la superposición de funciones y, en ocasiones, la dilución de responsabilidades (Calcagno *et al*., 2000). La situación no ha cambiado sustantivamente desde entonces. La Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, dependiente del Ministerio del Interior, tiene por función el diseño, coordinación e implementación del Plan Nacional del Agua[4] en todo el territorio nacional. En relación con el eje "adaptación a los extremos climáticos", el Plan tiene por objetivo "incrementar los niveles de protección de la población, especialmente aquella más vulnerable (...) frente a las inundaciones, sequías y otras amenazas mediante infraestructura, sistemas de alerta, y planes de contingencia". Desde el punto de vista institucional, la nueva estructura presentada por la Subsecretaría no garantiza *a priori* la coordinación que en 1995 se había detectado como debilidad, debido a que define muchos niveles decisorios, direcciones y departamentos con funciones similares,[5] y muchos entes autárquicos bajo su órbita[6] (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). Todo esto, sin considerar que existen organismos con similares características en el ámbito provincial y comités de cuencas,[7] algunos con baja o nula actividad.

Por su parte, las provincias incluyen en sus constituciones preceptos ambientales, y en algunos casos se hace una referencia especial a los recursos hídricos. Las provincias con tradición de riego son más específicas y le otorgan rango constitucional a su gestión. Las leyes o códigos de agua provinciales establecen las prioridades en el uso del agua, clasifican los usos y regulan el otorgamiento de permisos y concesiones de uso y de vertido, y determinan las sanciones, entre otros aspectos. En general, el nivel de eficacia en la aplicación y control de la legislación es muy bajo y tiene un alto grado de incumplimiento (Calcagno *et al.*, 2000).

Las competencias de los gobiernos locales en lo relativo a la gestión del riesgo de inundaciones están generalmente acotadas al auxilio de los inundados, como sucede en la provincia de Buenos Aires, cuya legislación[8] autoriza al Departamento Ejecutivo municipal a realizar gastos no previstos en caso de epidemias o inundaciones. Sin embargo, también existen ejemplos de gobiernos locales que cuentan con mayores competencias, como sucede en Resistencia (provincia de Chaco): a pesar de la falta de delegación de competencias en la Constitución provincial, los legisladores locales que en el año 2000 redactaron la Carta Orgánica de Resistencia comprometieron a los funcionarios municipales a priorizar la "protección de los sistemas fluviales y lacustres que integran el paisaje urbano" y a la "participación activa y permanente en los comités de cuenca dispuestos o previstos en el Código de Aguas, que afecten o puedan afectar su territorio o ambiente" (Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Resistencia, 2000: 17).

Funciones relativas a la gestión del riesgo de inundaciones

El Acuerdo Federal del Agua establece un vasto listado de principios rectores de la política hídrica argentina. Para solucionar los impactos que generan los excesos de agua y las inundaciones recurrentes, define como principio rector "evitar la traslación de daños y la adopción de medidas de mitigación y de restricción de ocupación de las áreas de riesgo, rescatándose el valor ambiental de las planicies de inundación para mitigar el impacto de las inundaciones" (Consejo Hídrico Federal, 2003, p. 9). También determina que los objetivos de la planificación hídrica se alcanzan mediante una adecuada combinación de medidas estructurales y no estructurales.

Las medidas estructurales son las acciones que involucran la construcción de infraestructura que reduce o evita el posible impacto de la inunda-

ción. Se dividen en tres grupos: a) estructuras de retención de agua para evitar inundaciones (presas, embalses, estanques de retención o estanques de detención); b) estructuras de protección (diques, muros que fuerzan la dirección del flujo, encauzamientos, ensanchamientos, protección en edificios e infraestructura, y reforestación); c) sistemas de drenaje (alcantarillado, tuberías, colectores, estaciones de bombeo) (Novillo López, 2012).

Las medidas no estructurales son las acciones que tienen por objeto convivir con las inundaciones (Bertoni, 2004a). Incluyen los mecanismos de participación e información a la población, concientización, desarrollo de conocimiento, reglas de operación y disposiciones legales y reglamentarias que complementen o sustituyan a las obras físicas y que permitan reducir el riesgo existente así como los impactos derivados de la inundación. Pueden clasificarse en seis tipos: a) política y planeamiento urbano; b) predicción de inundaciones; c) comunicación general y, durante la inundación; d) movilización; e) coordinación y procedimientos de operación generales y durante la emergencia; f) seguros e indemnizaciones (Novillo López, 2012).

Como en este trabajo se hace foco en la gestión del riesgo de inundaciones en gobiernos locales, interesa distinguir las medidas en relación con la escala de intervención. De esa manera, existen medidas de aplicación a escala regional que generan responsabilidad provincial o interprovincial y nacional, y medidas de aplicación a escala local, en las que también corresponde el involucramiento del municipio.

Se describen seguidamente las propuestas de acciones vinculadas a la gestión de riesgo de inundaciones propuestas por distintos autores, respetando la clasificación tradicional entre medidas estructurales y no estructurales, pero agregando una distinción conforme a la escala posible de abordaje. Cabe destacar que algunas de las medidas pueden ser implementadas tanto por los gobiernos provinciales/nacional como por el local, en cuyo caso se las vinculó con el nivel de gobierno con capacidad económica de asumir cada acción, considerando la situación económico-financiera de la media municipal en Argentina (pequeños y medianos municipios):

Medidas estructurales de escala regional:

a. Obras de regulación de extremos en las altas cuencas (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017: 15).

b. Presas o embalses de control de crecientes, rectificaciones y encauzamientos de cursos de agua, puentes, diques de protección (Campos Aranda, 2010: 8).

c. Infraestructura hídrica de protección; construcción de presas en zonas afectadas por inundaciones, protecciones laterales a los cursos de agua, canalización de ríos, y anillos de protección de las ciudades para disminuir el riesgo de inundaciones (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

d. Reducción de caudales punta (embalses de laminación, zonas de almacenamiento controladas, cauces de emergencia y derivaciones, conservación de suelos y reforestación); reducción de niveles de inundación para un caudal dado (encauzamientos, reducción de remansos procedentes de aguas abajo, corrección, protección y limpieza de cauces); reducción de la duración de la inundación mediante obras de drenaje de las vías de comunicación (García Peña, 1987).

Medidas estructurales de escala local:

a. Obras de protección y defensa integradas al entorno urbano; obras de microhidráulica a escala urbana (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

b. Galerías filtrantes para la captación de agua subterránea en colinas y prevención de derrumbes en caso de lluvias intensas (Roberti Pérez, 2018).

c. Drenaje urbano (alcantarillado, almacenamientos de detención, colectores y canales de evacuación, sistemas de bombeo, etc.) para reducir los riesgos y daños causados por las aguas de tormenta y las inundaciones que originan los cauces que inciden en áreas urbanas o semiurbanas (Campos Aranda, 2010).

d. Sistemas de captación de aguas de lluvia, para mitigar los efectos de las sequías y reducir las inundaciones (Pizarro, Abarza, Morales, Calderón & Tapia, 2015).

e. Microcaptación de agua de lluvia para aumentar la infiltración de agua con cobertura del suelo con rastrojo o mantillo, colocación de surcos o camellones, terrazas y terrazas individuales de banco en áreas cultivadas; macrocaptación de escorrentía desde caminos o áreas poco permeables hacia espacios verdes o cultivos con bordes, embalses superficiales o bordos interceptores; captación de manantial ubicado en humedal sin nacimiento de agua específico; captación de agua de lluvia de techos y estructuras impermeables superficiales; galerías filtrantes para subirrigación de cultivos; disposición de estanques, trincheras y otras estructuras de almacenamiento de agua (Van Wambeke, 2013).

f. Cauces y conductos de drenaje, configuración de las redes de drenaje, estructuras de almacenamiento, desvío, canalizaciones y rectificaciones; medidas de protección contra crecientes (Campos Aranda, 2010).

g. Estabilización de barrancas y defensas, drenajes por conductos, canales, obras de arte y puentes (Bertoni, 2004a).

h. Aumento de las estructuras verdes: bosques, jardines públicos y privados, y techos verdes, que actúan como freno urbano al escurrimiento, para evitar sobrecargar los cursos de agua y los diques de retención, en especial en ciudades ubicadas en el piedemonte de sistemas montañosos que pueden verse saturados en el futuro (Endlicher & Hernández, 2016).

i. Construcción de jardines de lluvia en espacios públicos, para capturar la escorrentía de superficies impermeables como techos y carreteras, con plantas perennes y vegetación nativa que absorbe el agua de lluvia (USDA, 2011).

Medidas no estructurales de escala regional:

a. Sanción de normas para limitar o controlar el uso del agua; mecanismos de cogestión para aprovechar y mejorar la infraestructura hídrica (Consejo Hídrico Federal, 2003).

b. Sistemas de alerta regionales, sistemas de información mediante el uso de radares, planes de emergencia para las áreas que se encuentran en riesgo hídrico y planes de gestión de cuenca; cooperación e intercambio de información internacional con centros de investigación, servicios de meteorología, organizaciones de apoyo a poblaciones vulnerables y gobiernos de países limítrofes (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

c. Pronóstico o tendencia estacional de precipitación de alta resolución, para conocer de manera anticipada las fluctuaciones climáticas (Mendez, Casagrande, Vergara, & Lorda, Marcos Luis, 2018).

d. Evolución de condiciones climáticas y proyección de tendencias de mediano y largo plazo (INTA, 2019).

Medidas no estructurales de escala local:

a. Determinación de áreas de reserva ambiental en zonas no pobladas y exentas de cultivos, en el origen del acuífero (Giaconi, 2008).

b. Planeación del uso del terreno, prohibición de ocupación de las planicies de inundación, identificación del cauce de crecientes (Campos Aranda, 2010).

c. Regulación de la obra privada y pública, para la construcción de jardines de lluvia (USDA, 2011).

d. Regulación y comunicación de estrategias para evitar el derroche y mejorar la eficiencia del uso del agua (Consejo Hídrico Federal, 2003).

e. Plan global de drenaje de aguas de tormentas, de desarrollo previo a la implementación de medidas estructurales o no estructurales (Campos Aranda, 2010, p. 16).

f. Plan de contingencia elaborado participativamente; sistema de alerta local; plan de ordenamiento urbano, sala de situación municipal (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

g. Mapas de amenazas de riesgos por inundaciones, desprendimientos de rocas, deslizamientos de tierra y avalanchas, de utilización obligatoria para la definición de planes de contingencia, inversiones y asignación de permisos de construcción (OFEV, 2019).

h. Mapas de riesgo de contaminación del acuífero, con ubicación de las fuentes reales o potenciales de emisión de contaminantes en zonas urbanas y en terrenos cultivados (Giaconi, 2008).

i. Organización de la defensa civil, construcción de mapas de riesgo, modernización del sistema de alerta meteorológico y regulación del uso del suelo (Bertoni, 2004b).

j. Barreras temporales o desmontables ante alerta de inundaciones, para protección adicional en áreas vulnerables (García Núñez, 2016).

La revisión realizada, claramente incompleta, permite tener una dimensión de la variedad de acciones que pueden desarrollarse para adaptarse o mitigar el efecto de las inundaciones, tanto a escala regional como local. Sin embargo, en lo que concierne a los gobiernos locales, la mayor parte de las autoridades recorta sus opciones y se concentra en reclamar a los gobiernos provincial y nacional la ejecución de obras de porte cuando siente que se incrementa el riesgo de inundación, o directamente cuando el agua se desborda en su territorio. Esta afirmación, lejos de insinuar que es posible prescindir de las medidas estructurales de escala regional o nacional, pretende poner el foco en aquellos gobernantes que, diferenciándose de esta estrategia mayoritaria, priorizan la hidrología urbana en la agenda local.

Los diagnósticos de expertos en hidráulica urbana dan cuenta de las limitaciones de los gobiernos para implementar estrategias de adaptación y de mitigación del riesgo. De la revisión de varios casos mexicanos respecto de la gestión del agua, Landa *et al.* (2008) destacan el efecto negativo que tiene la alta frecuencia del cambio de autoridades, la baja prioridad que le asignan a resolver los problemas del agua, el escaso interés en implementar acciones que reportan beneficios a largo plazo, el exiguo conocimiento sobre lo que implica el cambio climático, la poca experiencia sobre cómo utilizar los pronósticos climáticos, el manejo parcial y sectorial de los riesgos, la baja articulación de los distintos niveles de decisión, la falta de claridad sobre el marco normativo de la gestión del riesgo y/o el conocimiento parcial del nivel de responsabilidad y el ámbito de acción del tema. Estas restricciones hacen difícil definir mecanismos de adaptación para prevenir o atenuar desastres e incluso organizar adecuadamente las acciones de defensa civil. La paradoja es que la restricción presupuestaria —una de las causas más esgrimidas para justificar la falta de intervención— pierde su potencial explicativo cuando pudo comprobarse, en casos concretos, que los costos de atención de la emergencia y del proceso de recuperación posterior al desastre fueron mayores a los de las acciones de prevención no aplicadas (Landa, Magaña & Neri, 2008).

Como se adelantó, a pesar de este escenario de extendida debilidad institucional pueden encontrarse gobiernos que fomentan y facilitan la organización local, la autogestión en el manejo del agua y la implementación de medidas de adaptación frente al cambio climático, incorporando la planeación hídrica con visión de largo plazo. Tales excepciones despiertan el interés de la ciencia política: ¿a qué responde que, ante un mismo riesgo externo y bajo condiciones similares, los gobiernos locales implementen diferentes estrategias de gestión del riesgo de inundaciones? En definitiva, ¿por qué innovan los que innovan?

Innovación en las políticas públicas y la vinculación entre decisores políticos y técnicos

Las causas que generan los cambios de las políticas públicas han sido ampliamente debatidas en la ciencia política. La corriente del institucionalismo de la elección racional sostiene que las políticas públicas son definidas por las preferencias e incentivos de actores políticos cuyos comportamientos están limitados por normas y reglas, entre ellas, por el pro-

ceso de formación y estabilidad de los gabinetes, o el grado de autonomía y capacidades técnicas de la burocracia (North, 1991; Scartascini, 2010; Ostrom, 2010; 2011; Acemoglu & Robinson, 2013). Este enfoque desestima el papel que el conflicto de intereses juega en los procesos de transformación, y argumenta que las instituciones se mantendrán en equilibrio y perdurarán en el tiempo en la medida en que contribuyan a resolver los problemas de coordinación y de acción colectiva (Hall & Taylor, 1996; Acuña & Chudnovsky, 2013); por ello, atribuye el cambio a los *shocks* exógenos que rompen con el equilibrio (Knight, 1992); (Mahoney & Thelen, 2010). Sin embargo, este enfoque no puede explicar la innovación que realiza un gobierno ante un *shock* externo que afecta también a otros, cuando todos son regulados por normas similares. Los institucionalistas históricos, por su parte, resaltan el peso de las trayectorias previas de las instituciones, debido a que estas son diseñadas para obstaculizar los cambios y a que los actores protegen el modelo existente (Pierson, 2000; Pierson & Skocpol, 2008). Empero, esto no operaría en contextos de baja institucionalización y amplio poder de las autoridades gubernamentales para modificar reglamentos, estructuras y planteles, como sucede generalmente en el nivel subnacional.

Por su parte, la teoría de la difusión de políticas sostiene que las innovaciones se propagan de un gobierno a otro por aprendizaje de las experiencias de los adoptantes iniciales o por mera imitación (Shipan & Volden, 2008). Pero Berry y Berry encontraron que a los modelos de difusión (determinantes externos) se suman los determinantes internos: la motivación para innovar —gravedad del problema y nivel de seguridad en ser reelectos—, los obstáculos a los cambios y los recursos disponibles para superarlos; también destacaron la criticidad de la "existencia de personas que apoyan las políticas y que están dispuestas a utilizar sus energías para impulsar[las]" (Berry & Berry, 2010: 160). Estos "emprendedores políticos", ubicados dentro o fuera del gobierno, adquieren un rol decisivo en la definición de la agenda y permanecen atentos a las "ventanas de oportunidad" que se producen cuando varias condiciones independientes ocurren en forma simultánea (Kingdon, 1984).

Las acciones de estos individuos se explicarían por sus intereses, ideas y creencias. El interés refiere al

> bienestar de un sujeto individual o colectivo. [Para identificarlo, se suele recurrir a] lo que el actor dice que es su interés (...) y brinda importantes pistas sobre parte de las causas del comportamiento de los actores. [Así definida, esta noción] está estrechamente ligada a la ideología, preferencia o percepción subjetiva del actor (Acuña & Chudnovsky, 2013: 39).

Se aleja de la que aporta el marco de elección racional, el cual supone actores interesados en sí mismos que buscan, en forma racional, intereses esencialmente materiales. Por su parte, las ideas (ideología, mapas cognitivos, valores, identidades) funcionan como "modelos causales con los que piensa el actor", que explican por qué hace lo que hace (Acuña & Chudnovsky, 2013: 45). Para el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP), el sistema de creencias ocupa un lugar destacado en los procesos de formulación de políticas públicas debido a que en él se encuentra el origen de la motivación para actuar (Schlager, 2010: 329); en consecuencia, solo una modificación en las creencias puede generar un cambio en las políticas públicas.

Las creencias pueden variar como resultado del aprendizaje, por el impacto de *shocks* externos o internos, o por la negociación de acuerdos entre coaliciones antes enfrentadas. La capacidad del aprendizaje para provocar el cambio de creencias varía según el nivel de las mismas: las más profundas son muy resistentes y raramente varían como resultado del surgimiento de nueva información, dado que hacen falta diez o más años para que el aprendizaje genere efectos sobre las creencias de políticas públicas. Por el contrario, los *shocks* externos (v.g. cambios de régimen o desastres naturales) generan impactos más rápidos porque centran la atención de la opinión pública y de los decisores gubernamentales; sin embargo, se constituyen en una condición necesaria pero no suficiente para un cambio importante de políticas (Sabatier & Weible, 2010).

Debido a la complejidad de los procesos de formulación de políticas en las sociedades modernas, el MCP asume que los participantes se especializan; por ello otorga un rol protagónico a los detentores de información científica y técnica debido al importante papel que esta juega "en la modificación de las creencias de quienes participan en las políticas" (Sabatier & Weible, 2010: 206). En especial en aquellas áreas donde la disposición de información científica y técnica es crucial, el origen de una nueva creencia puede encontrarse en la vinculación entre el saber técnico y el saber político. Los científicos universitarios, analistas de políticas y consultores, entre otros, "están entre los jugadores principales de un proceso de políticas" (Sabatier & Weible, 2010: 206). Por ejemplo, la reforma de la gestión del agua en Brasil fue posible por el papel desempeñado por expertos tecnológicos que, a su capacidad de innovación y negociación política, sumaron el acceso a actores con influencia (Gutiérrez, 2010). También en Cubatao y Río de Janeiro (Brasil), en los 90, una tecnoburocracia sólida y técnicamente competente fue capaz de generar una complementariedad crítica entre el Estado y los actores sociales para enfrentar la degradación ambiental (Lemos y Looye, 2003). Cuatro décadas antes, un abogado del municipio de East Chicago, que por su participación en la Junta de Seguridad y Obras Públicas escuchaba reiteradamente las quejas de los vecinos por la polución del aire, impulsó y negoció la sanción de una ordenanza de aire limpio, haciendo de un problema, un tema de agenda pública (Crenson, 1971).

Weber inauguró los estudios relativos a la vinculación entre políticos y técnicos, al entender la separación de funciones como complementariedad de roles entre conocimiento y acción (Weber, 1979). Esta concepción se modificó después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la "influencia de la dinámica de las ideas (...). Personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, "analistas simbólicos" o "tecnopolíticos" [comenzaron] a cumplir una función estratégica en la orientación política de las sociedades latinoamericanas" (Camou, 1997: 3). Para el caso latinoamericano, Stepan advierte el rol de las burocracias militares en la elección de distintos modelos de desarrollo económico implantados durante los gobiernos autoritarios en Brasil y Perú, y resalta el impacto que tuvo la ideología predominante en cada escuela de guerra (Stepan, 1973). En particular, Liftin (1994, citada por Gutiérrez, 2010: 68), otorga especial importancia a la función de intermediación entre el conocimiento y la política que realizan "los funcionarios gubernamentales de rango medio o bajo". Su pericia les permite conectar, a través de distintos canales, a los decisores políticos y a otros actores con el mundo de la producción científica. De esta manera, ejercen una forma específica de poder político, utilizando al conocimiento especializado como una fuente y un medio para definir la agenda, hacer propuestas políticas y conseguir su aplicación (Gutiérrez, 2006).

Ahora bien, la mayor parte de esta literatura asume la preexistencia de especialistas con conocimientos técnicos específicos y creencias de política pública definidas, situación no siempre presente en los gobiernos locales intermedios y pequeños; ello no impide que, en ocasiones, se generen alianzas entre técnicos generalistas y decisores políticos que hacen posible la innovación de las políticas públicas. En estos entornos, la conformación de una coalición promotora de una nueva política pública derivaría de la coincidencia en creencias fundamentales de distintos actores que carecen de conocimiento experto. El peso de este tipo de creencias fue resaltado en distintas investigaciones, tales como la que encontró que el 80 % de los votos emitidos por los congresistas de Estados Unidos en el período 1959 a 1980 se explicaban básicamente por la dimensión liberal-conservadora (Poole & Daniels 1985) o la conformación de coaliciones en Suiza en torno a la política de reducción de riesgos del uso de drogas (Kübler, 2001).

Incidencia de las creencias

Para el MCP son justamente las ideas/creencias las que guían los comportamientos de los actores, quienes comparten recursos en redes o coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2010: 211). Ello implica que la existencia de la alianza "debe ser verificada empíricamente mediante la identificación de un

sistema de creencias (...) y la demostración de acciones coordinadas entre los miembros de la coalición" (Schlager, 2010: 328).

El MCP clasifica a las creencias en un sistema jerárquico de tres niveles. Las creencias fundamentales *(deep core beliefs)*,

> incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad [o] del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales (Sabatier & Weible, 2010: 260).

En este trabajo se considera que pertenecen a este nivel las creencias sobre las causas de los desastres naturales y, en particular, la influencia de la actividad antrópica sobre el ambiente.

El segundo nivel identificado por el MCP son las creencias sobre las políticas públicas *(policy core beliefs)* y con ello se refieren a las "aplicaciones de creencias sobre las políticas, que abarcan un subsistema de políticas completo [como podrían ser] las políticas sobre agua de California". Por último, las creencias instrumentales *(secondary aspects)* tienen poco alcance, no abarcan todo el subsistema y pueden limitarse a reglas o aplicaciones relativas a la financiación, entrega o implementación de un programa específico (Sabatier & Weible, 2010).

Este marco teórico predice que "las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes" (Sabatier & Weible, 2010: 211). Ellos buscarán aliarse con legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno con quienes compartan las mismas creencias sobre las políticas. "Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación, forman una coalición promotora. La coordinación incluye algún grado de trabajo conjunto para alcanzar objetivos de políticas similares" (Sabatier & Weible, 2010: 211).

La mayoría de las aplicaciones del MCP se realizaron en Europa y en Estados Unidos, donde los subsistemas de políticas desarrollados se caracterizan por contar con participantes que se consideran a sí mismos como

> una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado, [así como] organismos, grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema (Sabatier & Weible, 2010: 211).

La aplicación del MCP en subsistemas políticos incipientes y en contextos inestables —tales como los que se generan en los países en vías de desarrollo o en las sociedades que están saliendo de guerras civiles o dictaduras— está menos extendida y muestra variaciones en lo relativo a creencias, recursos y comportamientos de la coalición (Beverwijk, 2005: 180). Esto último obedece a la "inestabilidad del sistema político más amplio y a la falta de personal capacitado en el subsistema" (Sabatier & Weible, 2010: 211); tal descripción sería aplicable a la gestión de problemas que requieren mayor conocimiento experto —la gestión del riesgo de inundaciones, por ejemplo— a cargo de gobiernos locales en los países en desarrollo.

Una diferencia destacada entre los subsistemas maduros y los incipientes operaría en el nivel de las creencias en torno a las cuales se conforma una coalición promotora. El MCP supone la preexistencia de personas que comparten creencias sobre una política pública determinada (*policy core beliefs*), lo que requiere, a su vez, que posean conocimientos expertos sobre temáticas específicas. Pero, salvo en los municipios de grandes centros urbanos, es exigua la disposición de expertos temáticos sobre una amplia variedad de temas que afectan a la calidad de vida de una comunidad, debido a la escasez de centros de investigación y a que los planteles de

las dependencias públicas locales están poco tecnificados (Spiller & Tommasi, 2010). No obstante, puede observase que para la conformación de las burocracias municipales en las áreas tradicionalmente demandantes de conocimiento experto (v.g. hacienda o salud) los intendentes convocan a profesionales vinculados a sus redes familiares, sociales o políticas, pero también a funcionarios técnicos con los que comparten creencias fundamentales *(deep core beliefs)*. Tales profesionales y técnicos cuentan con competencias técnicas genéricas pero, al menos inicialmente, muchas veces carecen de saberes específicos (v.g. sobre la gestión del riesgo de inundaciones).

De la interacción entre políticos y técnicos generalistas innovadores que comparten creencias fundamentales, pareciera surgir la necesidad de transformar un problema en un tema de agenda pública. En ocasiones, serán los técnicos los que propongan la innovación; en otros casos será el político el que plantee el problema y respalde la búsqueda del conocimiento experto. La direccionalidad no es lo determinante, sino la posibilidad de generar una alianza que permita obtener resultados. Esto alteraría la secuencialidad típica de la coalición promotora (adquisición de conocimiento experto-conformación coalición-estrategia para conseguir poder e implementar la política pública) por otra sincrónica en la cual técnicos y políticos innovadores, a partir de coincidencias sobre creencias fundamentales (v.g. las causas que aumentan el riesgo de desastres ambientales) conforman coaliciones promotoras que van en busca del conocimiento experto necesario para resolver un problema complejo. Así construyen conjuntamente creencias sobre las políticas públicas, y adoptan las decisiones necesarias para definir e implementar la innovación.

Opciones estratégicas en ciudades inundables

Con relación a la gestión del riesgo de inundaciones, así como a otros problemas ambientales, la hipótesis subyacente en este trabajo es que el surgimiento de una nueva política pública en gobiernos locales en áreas demandantes de conocimiento experto está condicionada por la congruencia/divergencia de las creencias fundamentales de decisores políticos y técnicos innovadores. En lo relativo a la gestión del riesgo de inundaciones, la creencia fundamental está referida a las causales de los desastres ambientales, y se pueden identificar dos paradigmas dominantes: el naturalista y el multidisciplinario. Para los equipos de gobierno que adhieren al "paradigma naturalista", el desastre es la expresión inevitable de la acción de la naturaleza —el agente activo— sobre las sociedades —el agente pasivo[9]— (Ferrero & Gargantini, 2003); a partir de tal creencia, las reacciones se ubican en un continuo que abarca desde la victimización hasta la lucha contra la naturaleza. En cambio, para el "paradigma multidisciplinario" los desastres son socionaturales; vale decir, materializan los riesgos existentes que no han sido debidamente gestionados, frente a un evento natural (inundación, terremoto, etc.) que detona y pone en evidencia las condiciones de vulnerabilidad previas (Ferrero & Gargantini, 2003). Bajo este paradigma, los gobernantes procurarán, como mínimo, contar con sistemas de alerta para evitar la pérdida de vidas humanas, y, en la situación óptima, implementar las medidas estructurales y no estructurales que minimicen los riesgos.

La profundidad de la intervención dentro de cada paradigma dependerá fuertemente de las capacidades estatales: recursos económicos, conocimientos técnicos, liderazgo y competencia legal. Aquellos que cuenten con "escasas capacidades" se ocuparán de reducir las consecuencias del fenómeno natural, en tanto que los de "capacidades suficientes" sumarán actividades que procuren modificar las causas que generan el desastre.

De la intersección de creencias y capacidades estatales derivan cuatro estrategias genéricas. La *estrategia naturista de baja intensidad* es adoptada por los gobiernos locales que consideran que la inundación responde a una situación natural extraordinaria, sin precedentes, generada como consecuencia del cambio climático, que desconoce o dice desconocer la recurrencia de grandes lluvias. Sus autoridades eluden la responsabilidad local sobre el origen del hecho y reclaman a los gobiernos nacional y/o provincial que ejecuten las obras necesarias

para escurrir rápidamente el agua de los centros urbanos o espacios productivos, y evitar la repetición del fenómeno. Las acciones locales se limitan a actividades que permitan evitar la culpa y reducir la queja ciudadana. Por su parte, la *estrategia naturista de alta intensidad* es adoptada por los gobiernos que consideran que el hombre tiene una capacidad ilimitada de transformación de la naturaleza mediante la realización de grandes obras de infraestructura; cuando las mismas demuestran que son insuficientes, en lugar de revisar la estrategia, la fortalecen con obras de mayor porte que provean de "soluciones definitivas".

Por otra parte, la *estrategia multidisciplinaria de baja intensidad* es adoptada por los gobiernos locales que reconocen el impacto de la actividad antrópica sobre el ecosistema pero carecen de las capacidades estatales suficientes. Por tal motivo, las acciones se limitarán a organizar sistemas de alerta temprana y de defensa civil para evacuar ordenadamente y salvar vidas humanas. En tanto, la *estrategia multidisciplinaria de alta intensidad* es adoptada por quienes cuentan con los recursos económicos, el acceso a saberes técnicos, la competencia legal y el liderazgo suficiente para innovar y negociar con actores poderosos y con los gobiernos supralocales las medidas estructurales y no estructurales requeridas para modificar el sistema hídrico y prevenir futuras inundaciones (Figura Nº 1).

Con el propósito de ilustrar estas estrategias, se describen seguidamente dos casos correspondientes a gobiernos locales intermedios situados en la provincia de Buenos Aires, un área metropolitana ubicada en Chaco (Argentina), así como dos casos de Brasil. La inclusión de gobiernos locales de distinto tamaño y ubicación tiene por finalidad analizar si es posible que, a pesar de estas diferencias, puedan ser aplicadas las mismas opciones estratégicas.

Azul y Olavarría (provincia de Buenos Aires, Argentina)

Figura Nº 1. Estrategias genéricas, conforme creencias y capacidades

		Creencia/Paradigma	
		Naturalista	Multidisciplinario
Capacidades estatales	Limitadas	El desastre responde a una situación natural inédita/extraordinaria. Elude responsabilidad local y reclama medidas estructurales a los gobiernos nacional y provincial. Asiste a la población damnificada durante la emergencia para evitar la culpa y reducir la queja ciudadana.	Posee conocimientos sobre la multiplicidad de causas que generan el desastre y reconoce la influencia de la actividad antrópica. Como carece de capacidad para implementar medidas de mayor impacto, limita su actividad a generar un sistema de alerta temprana y organizar adecuadamente la defensa civil.
	Suficientes	El desastre tiene origen en la naturaleza, pero el hombre puede enfrentarla con importantes obras de infraestructura. Si estas resultan insuficientes, es necesario construir otras de mayor porte que provean soluciones definitivas.	Reconoce la multiplicidad de causas que generan el desastre y revisa la influencia de la actividad antrópica. Gestiona medidas estructurales y no estructurales a escala local, y reclama e interviene en la negociación de medidas estructurales y no estructurales supralocales.

En la provincia de Buenos Aires se repiten ciclos de inundaciones y sequías, situación descripta en 1884 por el climatólogo y geólogo argentino Florentino Ameghino (Ameghino, 1984) cuyas predicciones se confirmaron poco después con las inundaciones de 1900, 1913 y 1919. Azul y Olavarría, dos partidos contiguos ubicados en la cuenca del río Salado, atravesaron un período de intensas lluvias que derivaron en la "gran inundación" de 1980, que fue traumática. La mitad de la población de la ciudad cabecera de Olavarría debió ser evacuada por el desborde del arroyo Tapalqué, y en Azul, un aluvión de agua y barro se precipitó sobre la ciudad, que casi desapareció bajo las que supieron ser las aguas mansas del arroyo Calvú Leovú. Escuelas, clubes e iglesias se convirtieron en centros de evacuados en un entorno de caos, ausencia estatal y héroes aislados, lo que significó pérdidas de vidas humanas y materiales. Cuando el agua bajó en Azul, se puso en evidencia la inoperancia del gobierno comunal para organizar la defensa civil y las tareas de reconstrucción posteriores, lo que provocó la renuncia del intendente pocos meses después (Agüero Mielhuerry, 2010).

En 1985, ya reinstaurado el gobierno democrático, los efectos de la siguiente inundación fueron importantes pero más atenuados. En Olavarría, la reiteración del evento decidió al gobierno municipal a desarrollar una estrategia multidisciplinaria de alta densidad durante las siguientes tres décadas, lo que hizo posible que el casco urbano no volviera a inundarse. El municipio creó la Subsecretaría de Hidráulica y la integró con un grupo de jóvenes ingenieros civiles con conocimientos básicos de hidrología urbana, quienes dispusieron de un presupuesto reducido pero sostenido en el tiempo. Este equipo era consciente de la posibilidad de que se repitieran precipitaciones de magnitud y coincidían con el intendente en que, para disminuir el riesgo, el municipio debía realizar cambios incluso más allá de la existencia de competencias legales para hacerlo. A partir del trabajo realizado, el intendente impulsó la sanción de una ordenanza que restringía la construcción de nuevas viviendas en las márgenes del arroyo Tapalqué, tierras que luego fueron compradas, forestadas y convertidas en grandes parques públicos. Entre otras medidas, se dispusieron mediciones regulares de precipitaciones y del nivel del curso de agua, lo que permitió contar con información indispensable para la planificación de obras y la organización de la defensa civil, y se proyectaron y concretaron obras de drenaje, extracción de obstáculos, así como, aguas abajo de la ciudad, el ensanchamiento del cauce del arroyo (Municipalidad de Olavarría, 1987; A. Zito, comunicación personal, 2016).

En Azul, en cambio, y hasta ya iniciado el siglo XXI, el municipio se limitó a promover la realización de estudios técnicos —cuyos resultados no alteraron las prioridades de política pública local— y a reclamar a la provincia de Buenos Aires que ejecutara obras de retardo y regulación de pequeña envergadura (Sala, Kruse & Aguglino, 1987), una de las cuales fue concretada por el gobierno provincial con treinta años de demora. Aunque también se conformó el área de Hidráulica municipal, el profesional a cargo no logró alterar significativamente las prioridades de dos sucesivos jefes comunales. Debió esperar tres lustros y un tercer intendente para que se iniciaran obras de limpieza y mantenimiento del cauce (Comparato, comunicación personal, 2018). Las medidas adoptadas —estrategia naturalista de baja intensidad durante los primeros tres lustros y estrategia multidisciplinaria de baja intensidad durante los tres siguientes— no impidieron que la ciudad sufriera otras doce inundaciones, a pesar de haberse conformado en su territorio un instituto universitario especializado en hidrología de llanuras de alto nivel académico.

Gran Resistencia (Chaco, Argentina)

La capital de la provincia del Chaco y las ciudades de Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, conforman el Área Metropolitana Resistencia. El sector urbano se desarrolla sobre dos terrazas diferenciadas: una baja y pantanosa, que conforma el plano de inundación y el lecho mayor del Paraná, y se extiende por unos diez kilómetros, albergando a los puertos y a las ciudades de Barranqueras y Puerto Vilelas; otra más alejada del río y con cotas mayores, en la que se encuentran Resistencia y Fontana y, en un radio de unos quince kilómetros, Puerto

Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez. Entre otros cursos de agua que cruzan el territorio, el río Negro adquiere gran relevancia: desarrollado sobre el antiguo cauce del río Bermejo, se desplaza por el área a través de una serie de lagunas meándricas. La observación del plano de cotas permite concluir que la mayor parte del espacio urbano es inundable debido a que sus cotas se encuentran entre 47 y 50 mnm (Alberto, Mignone, Arce & López, 2017: 43).

La Colonia Resistencia se constituyó sobre la base de un modelo de fundación republicana en el que se plasmaron los tres factores que definieron la dinámica de crecimiento y desarrollo nacional entre la unificación nacional y la Primera Guerra Mundial (1862-1914): desarrollo de actividades productivas como la ganadería y la agricultura en las privilegiadas tierras disponibles luego de la conquista del Chaco, incorporación de capitales foráneos mediante la construcción de ferrocarriles y puertos, y fuerza de trabajo resultante del fomento de la inmigración europea. Terminada la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), el presidente Sarmiento dispuso la creación de un asentamiento militar en las fronteras y la dominación efectiva por medio del repoblamiento de los territorios nacionales. La fundación de Resistencia se hizo finalmente efectiva con la llegada de 43 familias friulanas que desembarcaron en el río Negro en 1878 (Sudar Klappenbach, 2004). Lo paradójico es que en ese mismo año el nivel del agua en Puerto Barranqueras alcanzó los 8,75 metros,[10] presagiando los grandes desbordes de 1905, 1966, 1977, 1982-1983, 1986, 1992 y 1997.

Fue a partir de la inundación de 1966 que comenzó a conformarse lo que Rozé (2003) denomina la "pseudonecesidad" de la "construcción de defensas definitivas" contra las inundaciones, creencia que bloqueó toda forma de reflexión alternativa acerca del desarrollo urbano. La necesidad de defensa —una cuestión propia del cambio social— se constituyó en una "condición natural" para la existencia de la ciudad y, por tanto, en inevitable. Desde entonces, oponerse a ella o a algún otro tipo de control del desborde de las aguas se califica como un discurso falto de toda consideración lógica y humanitaria (Rozé, 2003).

Durante la inundación de 1977, el gobierno militar decidió la construcción de defensas transitorias, pero la formalización del Plan de Defensas Definitivas se plasmó con la inauguración del dique del río Negro, en 1978. Posteriormente, en lugar de revisar y cambiar la estrategia de gestión del riesgo de inundaciones (v.g. construyendo viviendas palafíticas en las zonas de riesgo o reorientando el crecimiento de la ciudad hacia las zonas altas), se construyeron barrios financiados con recursos públicos en terrenos ubicados por debajo de las cotas de inundación debido a que las autoridades consideraban que el dique ponía a salvo a la ciudad (Rozé, 2003; Favaron, 2009). Apenas cuatro años después, el dique del río Negro no pudo contener una nueva crecida del río Paraná, y 30 000 personas debieron abandonar sus hogares ante el rápido avance de las aguas ("A 32 años de la ruptura del dique del río Negro", 28 de julio de 2014). A pesar de los kilómetros de defensas que conforman el recinto amurallado que circunda la ciudad, los colectores y canales construidos, y las plantas de bombeo instaladas, la población de Resistencia está al tanto de la alta probabilidad de tener que abandonar la ciudad ante una situación límite (Roses, 2015). El alto nivel de riesgo resulta de los desajustes en la elección y utilización del sitio original del asentamiento, el trazado de vías de comunicación, la provisión de infraestructuras y servicios (Alberto *et al*., 2017) y el sostenimiento a ultranza de un paradigma falaz.

Sao Luiz do Paraitinga (Estado Sao Paulo, Brasil) y Estrela (Estado Río Grande Do Sul, Brasil)

Sao Luiz do Paraitinga, una localidad de poco más de 10 000 habitantes ubicada en el estado brasileño de Sao Paulo, sufrió importantes inundaciones en 1924, 1963 y 1996, pero la más dañina tuvo lugar en 2010. Debido a las fuertes lluvias en la zona, el río Paraitinga creció doce metros y el agua recién bajó a los tres días. La Iglesia matriz y otros siete edificios patrimonialmente protegidos se derrumbaron, y más de 200 casas fueron afectadas o destruidas. Los gobiernos estadual (Secretaría de Desarrollo) y federal (a través del Instituto del Patri-

Figura N° 2. Clasificación de casos conforme a las estrategias genéricas adoptadas

		Creencia/Paradigma	
		Naturalista	Multidisciplinario
Capacidades estatales	Limitadas	*Estrategia naturalista de baja intensidad* Azul (provincia de Buenos Aires, Argentina), hasta 1999. Resistencia (Chaco, Argentina), hasta 1977. Sao Luiz do Paraitinga (Estado Sao Paulo, Brasil).	*Estrategia multidisciplinaria de baja intensidad* Azul (provincia de Buenos Aires, Argentina), a partir de 1999.
	Suficientes	*Estrategia naturalista de alta intensidad* Resistencia (Chaco, Argentina), a partir de 1977.	*Estrategia Multidisciplinaria de alta intensidad* Olavarría (provincia de Buenos Aires, Argentina), a partir de 1983. Estrela (Estado Río Grande Do Sul, Brasil), a partir de 1979.

monio Histórico y Artístico Nacional) debieron involucrarse activamente en la reconstrucción del municipio.

Por el contrario, la estrategia multidisciplinaria de alta intensidad parece haberse impuesto en Estrela (Estado de Río Grande Do Sul, Brasil), una ciudad de cerca de 30 000 habitantes ubicada a orillas del río Taquarí. En 1979, al elaborarse el Plan Director Urbano de la ciudad, se dispusieron límites para el asentamiento de la población sobre la base de un estudio técnico que consideró la probabilidad de inundación en la ciudad. Esta estrategia redujo las pérdidas por inundaciones y la población afectada en los años siguientes (Tucci, 2007; Jha, Bloch y Lamond, 2012).

Reflexiones preliminares

Como se dijo, la hipótesis de este trabajo es que el surgimiento de una nueva política pública en gobiernos locales en áreas demandantes de conocimiento experto está condicionada a la congruencia/divergencia de las creencias fundamentales de decisores políticos y técnicos innovadores. Así como, por ejemplo, en cuestiones macroeconómicas la creencia fundamental estaría vinculada al grado de intervención que debe adoptar el Estado, en el marco de este trabajo se ha establecido que el paradigma a identificar es qué creen los actores con relación a la incidencia de la actividad antrópica en los desastres ambientales.

En la mayoría de los casos, la ausencia en la agenda política de la gestión del riesgo de inundaciones en períodos secos responde simplemente a que el problema es invisible para el gobernante que carece de información, o a la falta de equipos técnicos que le adviertan el riesgo potencial. La inundación, cuando sobreviene, lo toma por sorpresa y la primera reacción es atribuirla a eventos extraordinarios: una tormenta sin precedentes, el fenómeno del Niño o el cambio climático. Ante el suceso, se asiste a las víctimas para evitar la queja ciudadana y, cuando se demora la evacuación de las aguas, se reclama la intervención de los gobiernos provincial o nacional mediante la extracción con bombas y/o la

canalización, más la realización de las obras de infraestructura para que el evento no se repita.

Superado el *shock* externo, los equipos de gobierno pueden optar por distintas estrategias. Una de ellas es no cambiar la política pública y permanecer en lo que en este trabajo se denomina *estrategia naturalista de baja intensidad.* Esta puede resultar tanto de la congruencia de creencias entre políticos y técnicos respecto del origen extraordinario del desastre, como de la falta de congruencia entre políticos y técnicos debido a que, al no concordar, la política pública no puede modificarse porque se carece de las capacidades necesarias, ya sea de decisión política para reasignar recursos económicos o de conocimiento técnico para saber cómo aplicarlos. Se intuye que esto es lo que sucedió en Sao Luiz do Paraitinga, en Azul antes de 1999 o en Resistencia hasta 1977.

La segunda opción, la *estrategia naturalista de alta intensidad*, presupone la congruencia entre políticos y técnicos respecto al origen exclusivamente natural de los desastres. La estrategia consiste en la realización de obras estructurales para contener los embates de la naturaleza: combate, lucha, defensa o expresiones similares son las denominaciones seleccionadas para las políticas públicas que pretenden dar seguridad al centro urbano. Tal como sucedió en Resistencia, esta estrategia no evita —e incluso fomenta— la reinstalación de la población en terrenos seriamente afectados por las inundaciones.[11] Como es evidente, la diferencia entre las experiencias de Azul/Sao Luiz do Paraitinga y Resistencia radica en la disponibilidad de capacidades estatales (recursos económicos, conocimiento técnico, liderazgo, competencias legales) que, en Resistencia, resultaron suficientes para generar el cambio de la política pública.

La tercera opción es la *estrategia multidisciplinaria de baja intensidad*, que requiere la congruencia en las creencias de políticos y técnicos en relación con el origen multicausal de los desastres. Como las capacidades estatales son limitadas, se concentra en desarrollar acciones que permitan disminuir el impacto del desastre, dando prioridad a salvaguardar las vidas humanas. Las medidas estructurales y no estructurales se desarrollan tímidamente, al carecer de suficientes recursos económicos, competencias o poder para modificar las prioridades de la agenda pública o las conductas de actores relevantes que pueden resistir las medidas.

Por último, la cuarta opción es la *estrategia multidisciplinaria de alta intensidad*: a la congruencia entre políticos y técnicos respecto de la multiplicidad de causas que generan el desastre, se suma la disponibilidad de suficientes capacidades estatales. A partir de ello, revisa la influencia de la actividad antrópica y trata de modificarla, impulsa y gestiona medidas estructurales y no estructurales a escala local, y reclama e interviene en la negociación de medidas estructurales y no estructurales supralocales. Se intuye que este paradigma predominó en los casos de Olavarría y Estela.

El desafío de la investigación es confirmar o refutar la hipótesis del alto impacto de las creencias fundamentales en las decisiones de política pública. En los casos en los que se observe el cambio de una estrategia naturalista hacia otra multidisciplinaria (como sucedió en Olavarría, Estrela y Azul a partir de 1999) correspondería indagar por qué los técnicos innovadores y los decisores políticos adhirieron a un nuevo paradigma y qué acciones coordinadas se generaron entre estos actores como para constituir la coalición que promovió la adopción de medidas estructurales y no estructurales a escala local. En los casos de Sao Luiz do Paraitinga y de Azul antes de 1999 correspondería investigar por qué no logró conformarse una coalición promotora para la innovación en la gestión del riesgo de inundaciones, si ello se debió a la falta de disponibilidad de técnicos adherentes al paradigma multidisciplinario, a la inexistencia de intentos de coordinación con los decisores políticos o a la escasa permeabilidad de los mismos a la innovación en la gestión del riesgo de inundaciones. En el caso de Resistencia, cabría indagar qué rol cumplieron los técnicos de la empresa Italconsult Argentina S. A., por entonces a cargo de la construcción del puente Chaco-Corrientes, en la instalación de la creencia de la posibilidad de construcción de defensas definitivas, tal como se había llevado a cabo en las grandes obras de control del río Mississippi (USA). Asimismo debería indagarse si,

tal como sucedió con las burocracias militares de Brasil (Stepan, 1973), las decisiones de gestión de riesgo de inundaciones adoptadas por la dictadura argentina en 1977 no estuvieron influidas por el modelo de desarrollo dominante en las escuelas de guerra, muy cercanas por entonces a las de USA. En todos los ejemplos planteados, también correspondería comparar la magnitud de las capacidades estatales disponibles entre los casos, para evaluar si la selección de estrategias menos comprometidas con el cambio obedeció efectivamente a restricciones en la capacidad estatal.

Si como resultado de las investigaciones propuestas se confirmara el papel que pueden desempeñar los técnicos en la conformación de coaliciones promotoras que impulsen la innovación de las políticas públicas, la gestión estatal debería asumir el reto de la transferencia de conocimiento a los técnicos, consultores y proveedores municipales. Esto es así porque, como se ha mencionado, el aprendizaje es uno de los factores que puede cambiar las creencias, y estas, a su vez, a las políticas públicas. Para ello, se torna indispensable la articulación con los centros académicos y universidades que producen conocimiento e información científica relevante para mejorar la gestión del riesgo de inundaciones. Esta tarea requerirá, además de la definición de los contenidos, la identificación de métodos de transferencia suficientemente efectivos para la capacitación masiva y en corto plazo de una importante masa crítica. La inversión que ello demande, sin duda, será muy inferior al gasto que se requerirá para hacer frente al aumento del riesgo.

Notas

[1] A título de ejemplo, el Departamento San Fernando, en el que se asienta Gran Resistencia, tiene una densidad de 112 hab./km^2 muy superior a la de ciudades intermedias del interior bonaerense, a la de todas las santafesinas (con excepción de Santa Fe y Rosario) y a las cordobesas (con excepción de la capital) (*Mapas temáticos Censo 2010*, 2012).

[2] Artículo 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales"*. Artículo 124: (…) *Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales* existentes en su territorio" (*Constitución de la Nación Argentina*, 1994; el destacado es mío).

[3] El Defensor del Pueblo de la Nación emitió la Resolución 39 del 4/6/2007 en la que califica como "llamativo" e "injustificable" que todas las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental no hubieran sido reglamentadas integralmente "ni puesta en vigencia por ninguna de las autoridades ambientales de la Nación ni de las provincias ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En julio de 2016 se realizó un taller sobre la reglamentación de la Ley N° 25.688 "Régimen Gestión Ambiental de Aguas", moderado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el cual contó con la participación de especialistas en el derecho de aguas, así como de representantes de las siguientes organizaciones: Consejo Hídrico Federal, Consejo Federal de Medio Ambiente, Instituto Nacional del Agua, Servicio Hidrográfico Naval, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, Instituto Argentino de los Recursos

Hídricos, Defensoría del Pueblo de la Nación y Universidad Nacional de La Plata (Napoli, 2017). No obstante, hasta la actualidad, dicha ley no ha sido reglamentada.

[4] El Plan se sustenta en cuatro ejes: agua y saneamiento, adaptación del territorio al cambio climático, agua para la producción, y aprovechamientos multipropósito y biomasa (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017).

[5] Dirección de Coordinación Hídrica y Coordinación General (de la que depende un Departamento de Supervisión de Obras), Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas (de la que depende una Dirección de Planificación y una Dirección de Obras, que también incluye un Departamento de Seguimiento y Marcha de Obras) y, entre otras dependencias, una Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos (de la que también depende la Dirección de Planes y Proyectos) (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017: 19).

[6] Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), Agencia de Planificación (APLA), Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), Instituto Nacional del Agua (INA), Órgano Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), Consejo Hídrico Federal (COHIFE), Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), y Unidad de Proyectos Especiales (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017: 19).

[7] Como ejemplo, la Provincia de Buenos Aires cuenta con más de 30 comités e integra otros cinco comités interjurisdiccionales. Autoridad del Agua http://www.ada.gba.gov.ar/listadocomites

[8] Decreto Ley 6769/58. Ley Orgánica de las Municipalidades, Artículo 119: El Departamento Ejecutivo podrá realizar gastos aun cuando el concepto de ellos no esté previsto en el Presupuesto General o excedan el monto de las partidas autorizadas, solamente en los siguientes casos: a) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes. b) En casos de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos imprevistos que hagan indispensable la acción inmediata de la Municipalidad.

[9] Vale citar como ejemplo de este paradigma las expresiones del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, con relación a la inundación de la ciudad de La Plata y aledaños del 2 y 3 de abril de 2012 en la que fallecieron al menos 89 personas: sostuvo que se generó por "un diluvio sin precedentes". La inundación tomó a las autoridades por sorpresa, situación que se verificó por el hecho de que no fue emitida una alerta meteorológica por tormentas severas y porque el intendente de la ciudad de La Plata, Pablo Bruera, se tomó unos días de vacaciones en el exterior del país (Jastreblansky, 2017).

[10] En la actualidad, a partir de los seis metros se declara el estado de alerta.

[11] New Orleans (USA), una ciudad construida por debajo del nivel del mar, también desplegó la estrategia naturalista de alta intensidad. Después de que el huracán Katrina generara una marejada que superó las defensas y dejó al 80 % del territorio inundado y 1300 muertos, la respuesta fue la construcción de mejores defensas (un dique de 3.200 m) y la reinstalación de la población en el barrio más afectado (Ochoa Gautier, 2006; Saiz, 2012; Chil, 2013; Kousaka, 2013).

Referencias bibliográficas

"A 32 años de la ruptura del dique del río Negro"(2014, julio 28). *Diario Norte*.

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* (1.ª Edición). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.

Acuña, C. & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo

malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (Ed.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp.19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.

Agüero Mielhuerry, E. (2010). Azul, caminando hacia el Bicentenario…. *Hemeroteca Juan Miguel Oyhanarte Sección de la Biblioteca Popular «Bartolomé J. Ronco»*. Recuperado de: https://www.hemerotecadeazul.com.ar/index/articulo/id/148

Alberto, J.; Mignone, A.; Arce, G. & López, S. (2017). Condiciones Hidrogeomorfológicas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, Provincia del Chaco, República Argentina. *Contribuciones Científicas GÆA*, 29, 37-50. Recuperado de: http://gaea.org.ar/contribuciones/CONTRIBUCIONES2017/MIGNONE_ARCE_LOPEZ.pdf

Almazan Garate, J. L. (s. f.). *Manual de Cálculo, Diseño e Instalación de Tubos de Hormigón Armado*. Madrid, España: Asociación Española de Fabricantes de Tubos de Hormigón Armado.

Ameghino, F. (1984). *Las secas y las inundaciones en la provincia de Buenos Aires. Obras de retención y no desague.* (5.°). La Plata: Ministerio de Asuntos Agrarios.

Bateman, A. (2007). *Hidrología Básica y Aplicada*. Recuperado de: https://www.upct.es/~minaeees/hidrologia.pdf

Berry, F. S. & Berry, W. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 145-281). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Bertoni, J. C. (2004a). Urbanización y drenaje urbano en Argentina. En *Inundaciones urbanas en Argentina* (Programa Asociado de Gestión de Crecidas (Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Global Water Partnership (GWP)-SAMTAC (pp. 43-74). Recuperado de: http://www.ina.gov.ar/pdf/Libro-Inundaciones-Urbanas-en-Argentina.pdf

Bertoni, J. C. (2004b). Urbanización y drenaje urbano en Argentina. En *Inundaciones urbanas en Argentina*. Programa Asociado de Gestión de Crecidas. Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Global Water Partnership (GWP)-SAMTAC (pp. 43-74). Recuperado de: http://www.ina.gov.ar/pdf/Libro-Inundaciones-Urbanas-en-Argentina.pdf

Bertoni, J. C.; Ambrosino, S.; Barbeito, O.; Daniele, A.; Maza, J. A.; Paoli, C. U. & Serra, J. J. (2004). *Inundaciones Urbanas en Argentina*. Recuperado de: https://www.ina.gov.ar/legacy/pdf/Libro-Inundaciones-Urbanas-en-Argentina.pdf

Beverwijk, J. M. R. (2005). *The Genesis of a System Coalition Formation in Mozambican Higher Education, 1993-2003*. Czech Republik: UNITISK.

Calcagno, A.; Mendiburo, N. & Gaviño Novillo, M. (2000). *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina* (p. 150). World Water Vision website. Recuperado de: https://www.cepal.org/drni/proyectos/samtac/inar00200.pdf

Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, (152), 54-67.

Campos Aranda, D. F. (2010). Introducción a la Hidrología Urbana. Recuperado de: https://www.academia.edu/15233413/Introducci%C3%B3n_a_la_hidrolog%C3%ADa_urbana

Chil, M. (2013). Megaconstrucciones (Sistema antihuracanes de Nueva Orleans). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_OAao0ieJRk

Congreso Argentino (2002). *Régimen de Gestión Ambiental de Aguas*. Pub. L. N.° 23.566.

Consejo Hídrico Federal. (2003). *Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua.* Recuperado de: http://www.cohife.org/advf/

documentos/2015/10/561b1c0da79ae.pdf

Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm

Crenson, M. A. (1971). *The un-politics of air pollution. A study of non-decisionmaking in the cities.* London: The Johns Hopkins Press.

Donat, M.; Lowry, A. L.; Alexander, L. V.; O'Gorman, P. A. & Maher, N. (2016). More extreme precipitation in the world's dry and wet regions. *Nature Climate Change*, *6*. Recuperado de: https://www.nature.com/articles/nclimate2941.epdf?shared_access_token=LHsvJw0w6ba1rm_-RZvIy9RgN0jAjWel9jnR3ZoTv0PZC5hqJK1prEQsfQ6a915BdDUhtVecmjGbMc9RNx45XxlkruTBZOuQLNNnab1l7yIK2f-SfK7f1Zu9ZcmF16-yjqrdRYtyrOO7YeQQAc94MJjA76HXrd4VIqwbb-OyBSSSj8ga9NAygFqI468DXMg1

Duran, D. (2002). El problema de las inundaciones en la Cuenca del Salado o la cuestión de la alternancia de seguías e inundaciones en la Pampa Deprimida. Recuperado de: www.produccion-animal.com.ar

Endlicher, W. & Hernández, C. (2016). Las ciudades y el cambio climático. Evitar lo evitable y adaptarse a lo inevitable. *Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, *27*. Recuperado de: http://ojs.filo.unt.edu.ar/index.php/bcieg/article/view/258

Favaron, P. (2009). "El último capítulo, una obligación ineludible". *Diario Norte*. Recuperado de: http://www.diarionorte.com/article/32083/el-ultimo-capitulo-una-obligacion-ineludible

Ferrero, A. & Gargantini, D. (2003). El riesgo como oportunidad. *Revista INVI*, *18*(47). Recuperado de: http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/392/812

García Núñez, J. D. (2016). ¿Cómo detener las inundaciones? Iagua website. Recuperado de: https://www.iagua.es/blogs/jose-diego-garcia/como-detener-inundaciones

García Peña, A. (1987). Medidas estructurales y medidas no estructurales de defensa contra inundaciones. EOI Escuela de Negocios website. Recuperado de: https://www.eoi.es/blogs/danielnovillo/2012/04/26/el-riesgo-de-inundacion-medidas-estructurales-y-medidas-no-estructurales-herramientas-para-la-cuantificacion/

Geiger, W. F.; Marsalek, J.; Rawls, W. J. & Zuidema, F. C. (1987). Manual of drainage in urbanized areas. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000076038

Giaconi, L. M. (2008). Aspectos geoambientales de Tandil. Vulnerabilidad del acuífero freático y sus implicancias ambientales. 2. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26614

Greenpeace. (2018). Imágenes y datos: Así nos afecta el cambio climático. Recuperado de: https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/GP-cambio-climatico-LR.pdf

Gutiérrez, R. A. (2006). *Between Knowledge and Politics: State Water Management Reform in Brazil*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University.

Gutiérrez, R. A. (2010). When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, *23*(1), 59–88. Recuperado de: http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Guti%C3%A9rrez%202010%20Governance%20Article.pdf

Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and The Three New Institucionalisms. *Political Studies*, (XLIV), 936-957.

INTA. (2019). Evolución de las actuales condiciones climáticas Tendencia a mediano y largo plazo. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria website. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/525_evolucion_de_las_actuales_condiciones_climaticas_08de_abrilde2019.pdf

Jastreblansky, M. (2017). *Inundaciones en La Plata: A más de tres años de la tragedia, sólo un tercio de las obras están terminadas*. Recuperado de: https://www.chequeado.com/investigacion/inundaciones-en-la-plata-a-mas-de-tres-anos-de-la-tragedia-solo-un-tercio-de-las-obras-estan-terminadas/

Jha, A. K., Bloch, R., & Lamond, J. (2012). *Cities and Flooding. A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century*. The World Bank.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2012). Informe sobre el Estado del Ambiente Año 2012. Recuperado de: https://www.academia.edu/15147325/Informe_sobre_el_estado_del_ambiente_2012

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kousaka, Y. (2013). *Megaconstrucciones (Sistema antihuracanes de Nueva Orleans) 2013*. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=FopHtP8rjn8

Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: An application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, *8*(4), 623–641. Recuperado de: http://www.tandf.co.uk/journals

Landa, R.; Magaña, V. & Neri, C. (2008). *Agua y clima: Elementos para la adaptación al cambio climático*. Recuperado de: https://www.atmosfera.unam.mx/wp-content/uploads/2017/12/agua-y-clima.pdf

Lemos, M. C., & Looye, J. W. (2003). Looking for Sustainability: Environmental Coalitions across the State-Society Divide. *Bulletin of Latin American Research*, *22*(3), 350-370. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/27733588

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (Mahoney, pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.

Mapas temáticos Censo 2010. (2012). Recuperado de: https://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/

Mendez, M. J.; Casagrande, G.; Vergara, G. & Lorda, Marcos Luis. (2018). Pronóstico estacional de precipitación y temperatura para La Pampa y la Argentina. Ponencia presentada en Jornada de Ciencia y Técnica 2018. Universidad Nacional de La Pampa., Santa Rosa, La Pampa. Recuperado de: http://www.unlpam.edu.ar/images/InvestigacionPosgrado/ciencia-y-tecnica/Resumenes%20de%20la%20Jornada%20CyT%202018.pdf

Morandini, N. (2012). Proyecto de Comunicación: Solicitud de Reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental N° 25.688 "Régimen de Gestión Ambiental de Aguas".

Municipalidad de Olavarría (1987). *Las inundaciones en Olavarría. Fundamentación y lineamientos de un plan de ordenamiento hídrico regional.* Olavarría, Provincia de Buenos Aires: Impresora Pareja.

Napoli, A. M. (2017). Solicitud de Información Pública Ambiental sobre cuál fue el resultado de las reuniones informativas o talleres llevados a cabo sobre la reglamentación de la Ley 25.688. Expediente EX-2017-09143414 - -APN-DGAYF#MAD. Recuperado de: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/08/Escaneado-7-ago.-2017-09.52.pdf

North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, *5*(1), 97-112. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/1942704

Novillo López, D. (2012). El riesgo de inundación. Medidas estructurales y medidas no estructurales. Herramientas para la cuantificación. Escuela de Organización Industrial website. Recuperado de: https://www.eoi.es/blogs/danielnovillo/2012/04/26/el-riesgo-de-inundacion-medidas-estructurales-y-medidas-no-estructurales-herramientas-para-la-cuantificacion/

Ochoa Gautier, A. M. (2006). Nueva Orleáns, la permeable margen norte del Caribe. *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. Recuperado de: https://nuso.org/articulo/nueva-orleansla-permeable-margen-norte-del-caribe/

OFEV (2019). *Dangers naturels: Mesures d'aménagement du territoire*. Recuperado de: https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dangers-naturels/info-specialistes/gestion-des-dangers-naturels/dangers-naturels--mesures/dangers-naturels--mesures-d-amenagement-du-territoire.html

Ostrom, E. (2010). La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional. En *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (1.ª edición en español, pp. 23-68). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. JGM. República Argentina.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva.* (2.ª edición en español). México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267.

Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). El Institucismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *17*(1).

Pizarro, R.; Abarza, A.; Morales, C.; Calderón, R. & Tapia, J. (2015). Documento Técnico N.º 36: Manual de diseño y construcción de sistemas de capacitación de aguas lluvias en zonas rurales de Chile. Recuperado de: http://ctha.utalca.cl/Docs/pdf/Publicaciones/Manual%20Scalls%20Unesco%202015.pdf

Poole, K., & Daniels, S. (1985). Ideology, Party, and Voting in the U.S. Congress, 1959-1980. *The American Political Science Review*, *79*(Issue 2), 373-399. Recuperado de: http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%21898506%2979%3A2%3C373%3AIPAVIT%3E2.0.CO%3B2-B

Roberti Pérez, L. (2018). Galerías Filtrantes. Recuperado de: https://sswm.info/es/gass-perspective-es/tecnologias-de/tecnologias-de-abastecimiento-de-agua/galer%C3%ADas-filtrantes

Roses, C. (2015). La ciudad de Resistencia y las inundaciones. La efectividad del sistema de defensas empleado. Ponencia presentada en XXIV Encuentro Arquisur 2015 y XIX Congreso de Escuelas y Facultades Públicas de Arquitectura de los países de América del Sur, La Plata. Argentina. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/51743

Rozé, J. P. (2003). Apéndice I. Detrás de la Gran Muralla: Inundaciones y corporativismo en el Chaco. En *Ecología social de los desastres*. Coscoroba Ediciones.

Sabatier, P. & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En P. Sabatier, Teorías del Proceso de las Políticas Públicas (pp. 203-238). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. JGM. República Argentina.

Saiz, E. (2012). Nueva Orleans se blinda con un dique de 215 kilómetros. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2012/06/15/actualidad/1339792977_518506.html

Sala, J. M.; Kruse, E. & Aguglino, R. (1987). *Investigación hidrológica de la Cuenca del Azul, Provincia de Buenos Aires* (37). La Plata. Argentina: Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

Scartascini, C. (2010). Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, sus incentivos y funciones. En P. Spiller, M. Tommasi, & C. Scartascini, *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas en Argentina* (pp. 33-64). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas. En P. Sabatier (Ed.). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 317-346). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. JGM. República Argentina.

Shipan, C. & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, *52*(4), 840-857.

Spiller, P. & Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? En C. Scartascini, E. Stein, M. Tommasi, & P. Spiller, *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas en Argentina* (pp. 75-115). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stepan, A. (1973). The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. En *Authoritarian Brazil: Origins, policies, and future.* (Yala University Press). New Haven, USA.

Subsecretaría de Recursos Hídricos. (2017). Plan Nacional del Agua: Objetivos, políticas, estrategias, acciones. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_agua_.pdf

Sudar Klappenbach, L. (2004). La Colonia Resistencia como modelo de fundación republicana. Procedimientos fundacionales y características urbanas. *Cuaderno Urbano*, (4), 117-143. Recuperado de: http://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/1762

Tucci, C. E. M. (2007). Gestión de Inundaciones Urbanas. World Metereological Organization. Recuperado de: http://www.apfm.info/pdf/Urban_Flood_Management_Es_low.pdf

USDA, U. S. D. of A. (2011). Los jardines de lluvia...absorben agua de lluvias, capturan las escorrenterías. Recuperado de: https://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/nrcs142p2_011368.pdf

Van Wambeke, J. (2013). Captación y almacenamiento de agua de lluvia. Opciones técnicas para la agricultura familiar en América Latina y Caribe. Recuperado de: http://www.fao.org/3/i3247s/i3247s.pdf

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Orlando Andrés Braceli
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
María Silvana Braceli
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Desarrollo de los sistemas de información como base para mejorar los procesos de asignación de recursos en los gobiernos locales

Introducción

El mundo moderno, y en especial la Argentina de hoy, enfrentan un gran desafío para resolver las dificultades que plantea la solución integral del fenómeno de la asignación de recursos.

El presente artículo es parte de un trabajo mayor que tiene como objetivo generar proposiciones metodológicas para avanzar paulatinamente en la solución a este fenómeno, en el marco de la concepción de una *Hacienda Productiva Plena.*

Braceli (2011) plantea que:

> Las Haciendas Productivas Plenas son aquellas en donde el instrumento asignador vincula tres requisitos básicos mínimos e insustituibles para garantizar un proceso de asignación de recursos racional: las *necesidades públicas*, componente inicial de todo proceso de asignación de recursos que se precie de completo; los *bienes públicos*, que constituyen el resultado del accionar productivo del Estado y el *gasto público*, representado por los bienes insumos que el estado adquiere y consume para la generación de los bienes públicos finales e intermedios que posteriormente se aplican para satisfacer las necesidades públicas, cualquiera sea su naturaleza (p. 79).

Particularmente, se abordan elementos vinculados a la modernización del Estado, considerando a esta como una función que depende de un conjunto de aspectos entre los que se encuentran los sistemas de información, la capacidad gerencial, los instrumentos de decisión y gestión, el nivel de capacitación del personal, etc. Si bien todos los mencionados son importantes, existe un componente que representa la piedra angular o el soporte de un conjunto de cambios estructurales: en orden prioritario, el desarrollo de los sistemas de información primarios constituye el "pívot" donde se deberían asentar el resto de las transformaciones. La causa fundamental es que no puede existir una buena gestión sin una buena decisión, y una buena decisión es función de la calidad, oportunidad y tipo de información de la que se disponga; de igual forma, el sistema de evaluación se encuentra condicionado por la calidad de información. Dicha calidad dependerá de la configuración básica de los sistemas de información, de la metodología de relevamiento y captura de los datos y del nivel de compatibilización y homogenización que presente.

El trabajo parte del supuesto de que no se podrá mejorar el proceso de asignación de recursos en los gobiernos locales si los sistemas de información primarios y los principales instrumentos de decisión y gestión no se diseñan con un enfoque sistémico, en el cual se considere a la información, su organización y metodología de relevamiento, como un recurso estratégico para la organización.

Dado el objetivo pedagógico y la extensión del presente artículo, algunas de las proposiciones se muestran con ejemplos, de un modo esquemático para facilitar su comprensión; y en muchos casos solo se incluyen sus enunciados.

Con relación al alcance del trabajo, si bien se hace referencia a los gobiernos locales, las proposiciones son aplicables al resto de los niveles de gobierno, incluso muchos de los cuadros que se incluyen se han ejemplificado con el caso de un gobierno provincial.

Cabe destacar que muchos de los aspectos aquí incluidos han sido elaborados a partir de desarrollos y de la experiencia recopilada como derivación del vínculo permanente entre docencia, investigación y transferencia. Como resultado de esto se ha podido sistematizar, estudiar y trabajar en diferentes casos, por ejemplo, los desarrollos realizados en el marco del proceso de modernización de la administración provincial de la provincia de Mendoza, auspiciado por el Consejo Federal de Inversiones y la FCE de la UNCUYO (período 1988/1994); la experiencia del Proyecto PNUD-Proyecto Argentino 94/023 "Reforma del Sector Público Municipal. Caso Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", sustentada en la Ley 70 (Ley de gestión, administración financiera y control) (período 2000/2003) y la experiencia del municipio de Ushuaia (Implementación del "Sistema integral de administración y gestión económica y financiera municipal – SIAGEF", patrocinado por la Fundación de la Universidad Nacional de Cuyo (período 2000/2002).

1. El desarrollo de los sistemas de información en los gobiernos locales

Es poco lo que se puede incidir en el desarrollo del sistema presupuestario o el sistema de registración contable, por buena que sea su concepción, cuando existen circunstancias previas que condicionan los resultados del uso de los mismos y afectan el proceso de asignación de recursos. Por ello, no es suficiente influir sobre estas herramientas de decisión y gestión; es fundamental contar con instrumentos primarios aptos como son los sistemas de información de base sobre los cuales se asientan el resto de los instrumentos.

En las últimas décadas hubo avances en algunos instrumentos de decisión y gestión, tales como la recuperación del presupuesto, el mejoramiento de los sistemas contables y la cuenta de inversión. Sin embargo, el campo del desarrollo de los sistemas de información con una concepción integral no fue lo suficientemente abordado.

Al analizar la situación de los gobiernos locales en esta materia, se hace necesario destacar un aspecto fundamental que caracteriza al sector público argentino: su heterogeneidad. Los avances con respecto a esta cuestión han sido disímiles; existen matices y diferentes niveles de desarrollo que encuentran su sustento básicamente en esta condición.

Entre los aspectos que marcan su diversidad se pueden mencionar las distintas modalidades o criterios para la definición de los municipios, la cantidad y diversidad de categorías de gobiernos locales por provincia, la población y superficie media atendida por municipio, los grados de autonomía que reconoce cada una de las constituciones provinciales, la autonomía económica/financiera. Asimismo, los diferentes sistemas de coordinación financiera entre los gobiernos provinciales y municipales y, en consecuencia, la variedad de roles o funciones que han ido asumiendo los gobiernos locales, desde los municipios tradicionales que solo realizan las prestaciones primarias, hasta aquellos que han pretendido o se han convertido en motores del desarrollo local, pasando por un sinfín de situaciones intermedias particulares.

En términos generales, al analizar las limitaciones o restricciones que se observan como un elemento común en la mayoría de los gobiernos locales, se pueden destacar:

-Falta de desarrollo de los sistemas de información primarios.

-El programa general de gobierno no se encuentra sustentado en los sistemas de infor-

mación de base, como guía para el conocimiento de las necesidades o carencias públicas que permitan orientar las decisiones de asignación de recursos.

-Los sistemas de información que existen no están estructurados sobre la base de un conjunto de componentes básicos comunes que lograr la compatibilización sectorial.

-No se observa que los sistemas de información territoriales sean referencia para todos los sistemas sectoriales, con unidades territoriales comunes a todos los sectores, que posteriormente sirvan como base para la programación.

-Los déficits precedentes terminan constituyéndose en limitantes de los procesos de formulación y estructura del resto de las herramientas de gestión.

Estas situaciones observadas generan impactos directos e indirectos en el proceso de asignación de recursos públicos, y dificultan la evaluación durante y al finalizar la gestión. En consecuencia, se limitan las posibilidades de corrección y reasignación.

2. Tipificación de los sistemas de información

En este apartado se presenta una clasificación básica de los sistemas de información (según Braceli *et al.*, 1997), de manera de referenciar las proposiciones posteriores.

Sistemas de información integradores. Estos sistemas son compartidos por todos los niveles de gobierno y recolectan información tanto de la actividad privada como de la actividad pública. Cuentan con información de todas las actividades, pero referida a algunos aspectos parciales de cada una de ellas. Se pueden distinguir:

-Integradores de 1º grado de la actividad privada gerenciados por el sector público (por ejemplo: los sistemas de la AFIP, Administración Nacional de Aduanas, las Direcciones Generales de Rentas provinciales, la Administración Nacional de Seguridad Social, etc.).

-Integradores de 1º grado de la actividad pública gerenciados por el sector público (por ejemplo: el Presupuesto Público, la Contabilidad Pública, las Cuentas de Inversión en los distintos niveles de gobierno, etc.).

-Integradores de 2º Grado. Por lo general, parten de la información de los integradores de 1º grado. (Por ejemplo: el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), la Dirección de Estadísticas Municipales, Universidades, etc.).

Sistemas de información sectoriales. Son sistemas que intentan mostrar una sola actividad (por ej., salud, educación). En este grupo se pueden distinguir:

-Representativos de la actividad privada gerenciados por el sector público (por ejemplo: Departamento General de Irrigación, Dirección de Vías y Medios de Transporte, etc.).

-Representativos de la actividad pública gerenciados por el sector público (por ejemplo: Dirección General de Escuelas, Ministerio de Desarrollo Social y Salud, Ministerio de Gobierno, Policía, etc.).

-Representativos de la actividad privada con gerenciamiento del sector privado (por ejemplo: Bolsa de Comercio, cámaras gremiales empresariales, Unión Comercial e Industrial, etc.).

Sistemas referenciales o instrumentales. Estos no abordan ninguna prestación pública en particular, sino que son sistemas ordenadores que brindan, por ejemplo, datos referenciales del territorio (por ej., sistemas de información territoriales, sistemas de información catastral). Los modernos sistemas de información territorial, además de cumplir la función vinculada al sistema impositivo, pretenden convertirse en los ordenadores del resto de los sistemas de información sectoriales.

Se pueden identificar muchas más clasificaciones que busquen ordenar la estructura de los

sistemas de información. Las Heras (2006), por ejemplo, señala que la información que utiliza el Estado puede provenir de fuentes internas y externas. Dentro de las primeras está la información generada por los diferentes sistemas estatales, entre los que se encuentran los sistemas decisional, de planificación, de organización, de control y operativo.

En este artículo se utiliza principalmente una clasificación de los sistemas de información que propone un ordenamiento jerárquico. Se parte de los *sistemas de información primarios* (que estarían representados por los sistemas de información sectoriales); *sistemas de información secundarios* —dentro de esta categoría se encontrarían los instrumentos de decisión y gestión, como el Programa de Gobierno y Presupuesto, sistemas de registración contable, Cuenta de Inversión— y en el último nivel se ubicarían los *sistemas de información gerenciales* (estos presentan información procesada y ordenada para mejorar el proceso de toma de decisiones).

3. Proposiciones vinculadas con los sistemas de información y su incidencia en el proceso de asignación de recursos de los gobiernos locales

La calidad de las decisiones es función de la información; en consecuencia, la gestión pública integral está condicionada por la calidad y oportunidad de la información de la que se dispone. La información constituye un requisito necesario pero no suficiente y representa el soporte de las decisiones y el sustento sobre el cual se desarrolla en última instancia la gestión pública integral. A medida que se incorpora información, cambia la decisión, se hace más precisa y necesariamente se induce a determinaciones más certeras que posibilitan mejorar el proceso decisorio de asignación, y por ende la gestión.

En línea con lo expresado por Petrei (1997):

> El control público descansa en tres pilares. Por un lado, en la necesidad de diseñar mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto de la acción del estatado, o sea una extensión de la teoría del presupuesto ya descripta; segundo, en la concepción democrática que rigen en la mayoría de los estados occidentales que asignan al legislativo un papel de control sobre el ejecutivo; y tercero, en ciencias de la organización y del comportamiento que indican, por una parte, la necesidad que tienen los responsables de una organización de contar con un sistema informativo para verificar que los objetivos fijados para cada uno de los componentes se cumplan... (p. 17).

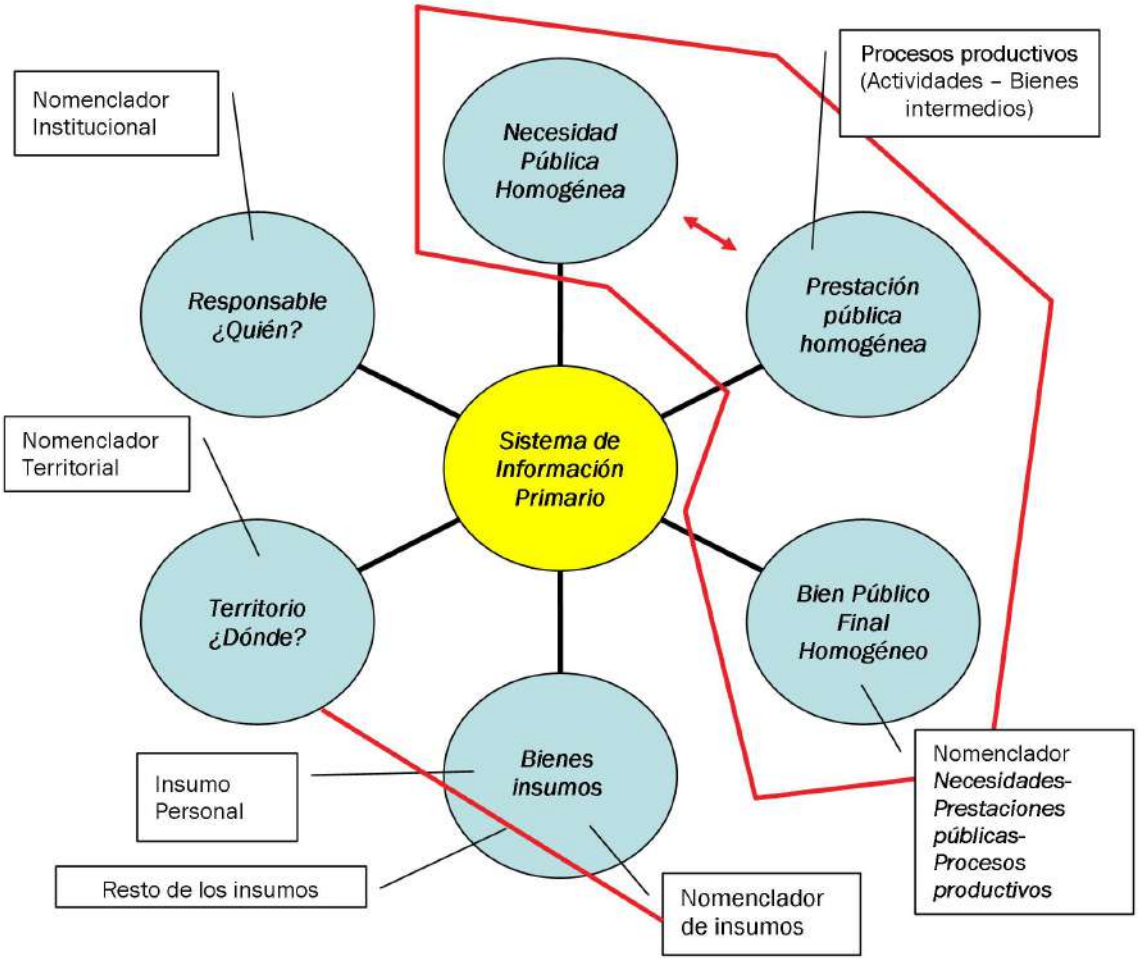
No se decide igual si se conoce el costo de oportunidad de cada una de las decisiones en términos de necesidades no satisfechas, ni tampoco cuando se conocen las causas de las necesidades insatisfechas y su distribución territorial, o cuando se pueden identificar las relaciones de productividad de los insumos asignados. En consecuencia, para poder avanzar hacia una mejora sustantiva de los procesos de asignación de recursos en los gobiernos locales y en todos los niveles de gobierno, resulta fundamental que el sistema de información integral se convierta en el soporte del resto de los sistemas de información, base para la definición del programa general de gobierno.

3.1. Componentes básicos de los sistemas de información primarios

En el Cuadro N° 1 se sintetizan los componentes básicos, de características dinámicas, que debieran sustentar y cruzar la estructura de los sistemas de información primarios. Estos plantean una serie de interrogantes indispensables para avanzar en un proceso de asignación de recursos en el marco de una concepción de Hacienda Productiva Plena, dando lugar a cuatro nomencladores fundamentales.

A diferencia de las tradicionales clasificaciones presupuestarias como plantea Braceli (*et al.*) (1991), estos nomencladores son dinámicos, se van enri-

Cuadro N° 1. Esquema de componentes básicos del sistema de información primario



queciendo y cambiando en función de las permutaciones que se van produciendo en las necesidades o carencias/prestaciones públicas.

3.1.1. Nomenclador de necesidades - prestaciones públicas - procesos productivos

El *Nomenclador de necesidades–prestaciones–procesos productivos* que se muestra esquemáticamente en el Cuadro N° 2 responde a las siguientes preguntas: cuáles necesidades públicas, qué se hace, cómo se hace y cuánto se hace. Esto da como resultado un catálogo ordenado jerárquicamente de las prestaciones públicas potenciales a realizar por el Estado, en donde cada prestación pública está asociada a una determinada necesidad o carencia pública, en conjunto con los atributos que permiten caracterizar el estado de situación de la misma (causas de las necesidades insatisfechas). Este nomenclador no debe convertirse en una clasificación sino que tiene carácter dinámico, como consecuencia de que las necesidades son cualitativa y cuantitativamente cambiantes, y por ende las prestaciones —con su respectivo proceso productivo— también deben serlo, de manera de evitar estructuras organizativas estancas que culminan con procesos de asignación de recursos incrementales y rígidos.

El nomenclador presenta un aspecto de árbol jerárquico, en el cual a medida que se desciende se va pasando desde las prestaciones públicas consolidadas hasta llegar a las prestaciones públicas homogéneas, y luego se llega a la desagregación de cada uno de los procesos productivos, con diferentes niveles de consolidación de las actividades.

3.1.2. Nomenclador institucional

El Nomenclador institucional ilustrado en el Cuadro N° 2, busca explicitar la organización que tendrá a

su cargo los distintos niveles de responsabilidad de las prestaciones públicas; de esta manera, responde a la pregunta *¿quién lo hace?* Mediante este nomenclador se muestra la estructura organizativa en su funcionamiento real; se puede conocer exactamente quién o quiénes hacen o tienen la responsabilidad de cada acción dentro de la estructura del Estado.

De un modo sistemático y con criterios homogéneos se busca lograr un nomenclador institucional único para todos los organismos y entidades pertenecientes al sector público (administración central, organismos descentralizados, municipios, etc.), a fin de lograr un esquema que se acerque a las estructuras reales de funcionamiento.

3.1.3. Nomenclador territorial

El Nomenclador territorial graficado esquemáticamente en el Cuadro N° 2 responde a la pregunta *¿dónde se hace?*, con la cual aparece la variable territorial, que es un requisito fundamental para conocer las necesidades públicas. Contar con una visión inequívoca que muestre el ordenamiento territorial es indispensable para la fijación y articulación de las políticas de desarrollo local. Lo que se busca es definir un criterio homogéneo de territorialización y de esta forma explicitar las necesidades públicas y cómo se responde a ellas en el territorio. Cada jurisdicción debería identificar los distintos criterios espaciales que utiliza, por ejemplo: región, distrito, distritos escolares, escuelas, comisarías, hospitales, barrios, etc.

3.1.4. Nomenclador de insumos

En el Cuadro N° 2 puede visualizarse también cómo el Nomenclador de insumos responde a la pregunta *¿con qué se hace?*: busca normatizar lo que se requiere en los procesos productivos de cada una de las prestaciones públicas. Se define como *insumo* a todo bien material o servicio que adquiere el Estado para hacer frente a la generación de bienes públicos finales o instrumentales. Este nomenclador debería estructurarse de manera piramidal, desagregando la información a partir de cada uno de los rubros que componen las distintas categorías de erogaciones que comprende la clasificación por objeto del gasto (personal, servicios no personales, bienes de consumo, bienes de capital, transferencias, etc.). El catálogo de insumos presenta diferentes categorías abarcadoras, y se ordena jerárquicamente hasta llegar al máximo nivel de desagregación (nivel de artículo), requerimiento básico del trámite de compra (Braceli, *et al.*, 1992). El nomenclador de insumos debe ser único para toda la organización; esta condición posibilita estandarizar todas las relaciones insumo/producto. En el nivel de artículo debería incorporarse información referida a *unidad de presentación, moneda, precio de referencia y descripción.*

Este nomenclador admite múltiples usos, como estructurar el sistema de compra, actuar como unidad de base para la formulación del presupuesto, la ejecución del gasto de las prestaciones públicas en las distintas instancias del proceso de registración de la producción del bien público, identificar y registrar el uso del insumo en cada una de las actividades de cada prestación pública homogénea o instrumental, generar el centro de almacenamiento y distribución de insumos, facilitar la incorporación del insumo a la contabilidad patrimonial y generar relaciones de insumo/producto que hagan más fáciles las comparaciones en una misma jurisdicción o en distintas jurisdicciones entre diferentes unidades territoriales.

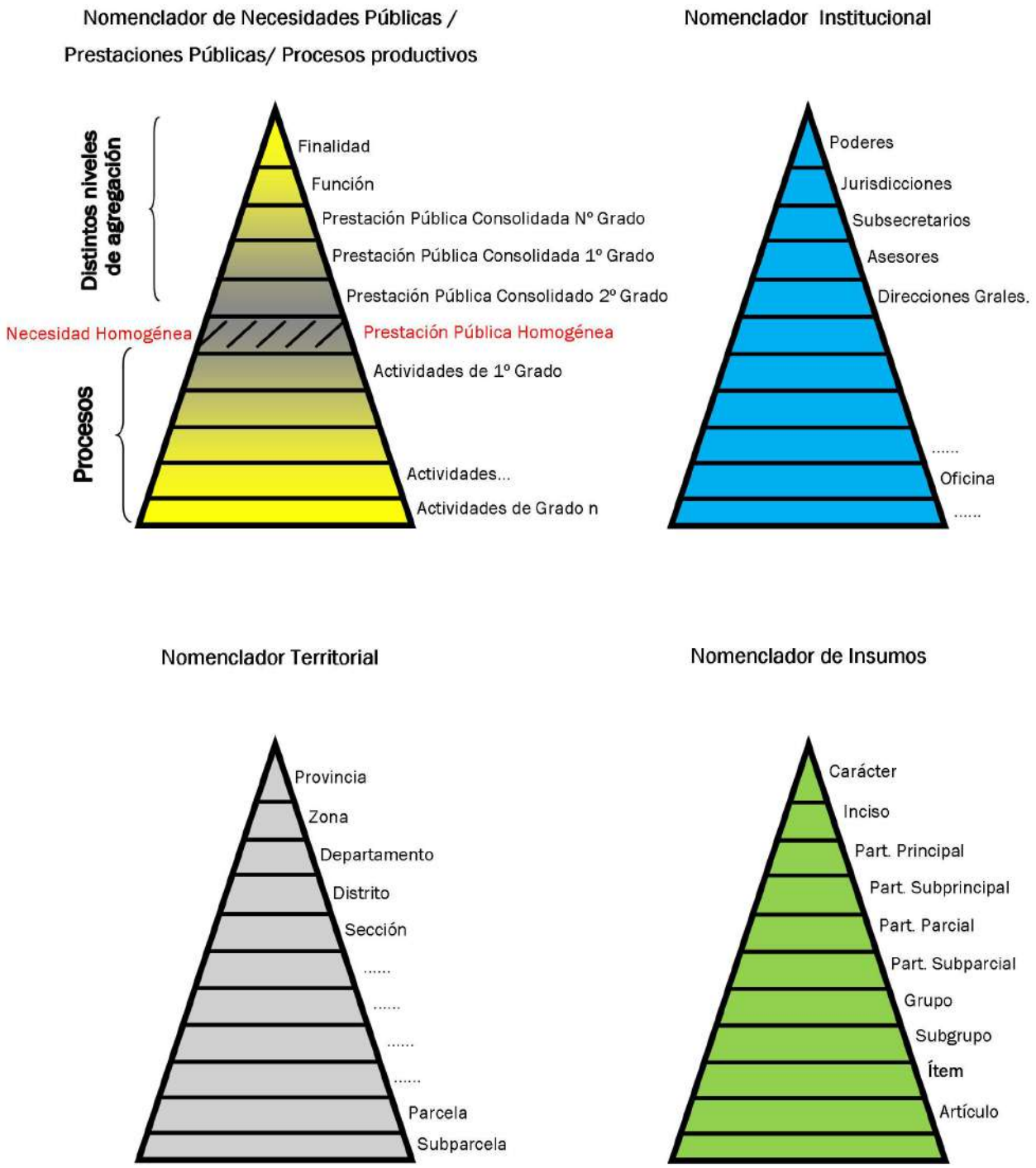
3.2. Configuración de los sistemas de información primarios (sectoriales)

Antes de plantear un esquema propositivo de la configuración básica para los sistemas de información sectoriales, se introducen algunos conceptos preliminares.

3.2.1. Tipificación de las prestaciones públicas en la concepción de Hacienda Productiva Plena

Prestaciones públicas finales. Son aquellas cuyos resultados satisfacen directamente necesidades o

Cuadro N° 2. Síntesis esquemática de la consolidación de los distintos componentes del sistema de información primario - (Braceli, 2011)



Los nomencladores cruzan a todos los subsistemas de información periféricos (Subsistema de información de percepción de recursos, Subsistema de política de financiamiento, Subsistema de gestión de compras, almacenamiento y distribución, Subsistema de inversión pública, Subsistema de Recursos humanos, Subsistema que vincula las políticas públicas entre niveles de gobierno, Subsistemas de indicadores de decisión y gestión, Subsistemas de información de base sectoriales, Subsistema de deuda pública, Subsistema de control interno), constituyendo el núcleo del Sistema de Información integral.

carencias públicas homogéneas. Los bienes públicos finales salen de la organización para satisfacer una necesidad humana o una necesidad garante del sistema. Se pueden distinguir dos tipos de prestaciones públicas finales:

-*Homogéneas*: aquellas cuyo producto final (bien público) satisface una necesidad pública directa de la población, generan un producto homogéneo y tienen un responsable primario en su ejecución. Por ejemplo: educación primaria de jornada simple, atención ambulatoria de cardiología de 1° nivel de complejidad, desarrollo de espacios verdes – arbolado público, recolección de residuos domiciliarios en grandes avenidas, etc.

-*Consolidadas*: constituyen agregaciones de dos o más prestaciones públicas finales homogéneas afines, con características y diferentes o similares procesos productivos. La complejidad y cantidad de prestaciones de la necesidad pública determinará el número de niveles de consolidación; por ejemplo, de educación.

Prestaciones públicas instrumentales: son aquellas prestaciones que se justifican a partir de la existencia de por lo menos una prestación/necesidad pública final; se generan internamente dentro de la organización y al resultado de su accionar se lo denomina *bienes instrumentales*. No llegan directamente a los carenciados de los bienes públicos finales. Constituyen prestaciones de apoyo a las prestaciones/necesidades públicas finales y se repiten, en general, en todas las jurisdicciones. Se pueden distinguir dos tipos: instrumentales homogéneas e instrumentales consolidadas. Por ejemplo: prestación de conducción general, prestación vinculada a las secretaría general, servicios de tesorería, contabilidad, recursos humanos, compras, asesoría letrada, archivo, transporte, mayordomía, limpieza, mantenimiento de edificios, etc.

3.2.2. Los procesos productivos y las prestaciones públicas homogéneas

Cada prestación pública debe explicitar su proceso productivo, integrado por un conjunto de actividades generadoras de bienes intermedios que luego se articulan y dan lugar al bien público final.

Proceso productivo: es el conjunto de actividades vinculadas a una determinada prestación pública homogénea; su conocimiento permite explicar relaciones insumo/producto.

Actividades: son las acciones que integran los procesos productivos de cada una de las prestaciones públicas homogéneas finales e instrumentales. El bien final surge de la articulación o ensamble de un conjunto de bienes intermedios; por sí solo, ningún bien intermedio puede satisfacer una necesidad pública final homogénea.

Bienes productos o resultados: son aquellos que se generan a partir de la prestación pública final (homogénea o consolidada), y se distingue entre los bienes finales y los bienes intermedios.

Bienes insumos: los bienes que compra la organización para la realización de una prestación en cualquiera de sus modalidades. Solamente pueden tener carácter de finales si la organización tiene por objetivo último o final su producción o generación. Por ejemplo: suero, texto de lectura, nafta, pasaje aéreo, placa radiológica, etc.

3.2.3. La prestación/necesidad pública homogénea y sus atributos

Cada prestación pública homogénea deberá vincularse con los conceptos que a continuación se detallan:

Necesidad pública total: representa la carencia plena e incluye las necesidades reveladas y no reveladas. Constituye el universo de carenciados. Por ejemplo: niños carenciados de alimentos de 0 a 6 meses, personas sin instrucción, abuelos carenciados sin cobertura social, víctimas de delitos contra la propiedad, enfermos cardíacos, etc. En muchos casos, el tamaño de la necesidad total surge de una definición exógena de naturaleza política, e incide en el tamaño de la prestación pública (la ca-

pacidad instalada) y en los recursos asignados.

Necesidad pública revelada: es aquella que se manifiesta de diversas formas por parte de los carenciados; existen distintas modalidades para conocerlas. Cuando todos los carenciados explicitan su necesidad pública, coincide con la necesidad pública insatisfecha total. Por ejemplo: niños carenciados de alimentos de 0 a 6 meses que solicitan —obviamente a través de su padre o tutor—, personas sin instrucción que se matriculan, abuelos que piden asistencia, delitos contra la propiedad o contra las personas que son denunciados, enfermos cardíacos que demandan atención, etc. El Estado puede actuar en respuesta a una determinada necesidad revelada o promover la explicitación de la necesidad; este accionar determinará si las políticas públicas que caracterizan una prestación pública tendrán el carácter de pasivas o activas.

Capacidad instalada: indicadores que explican la capacidad o posibilidades de producción de un determinado bien público. Por lo general la capacidad instalada se explica por más de un indicador. Determinan las posibilidades de producción, tanto en cantidad como en calidad, del bien público final de una cierta prestación pública y también los bienes intermedios que integran el bien final. Por ejemplo: en el área educación, cantidad de escuelas, bancos, secciones, docentes, etc.; en el área salud, cantidad de centros asistenciales, camas, médicos, enfermeros, equipos de diagnóstico por imagen, etc.

Bien público: es el resultado de una prestación pública. Se clasifica en:

-*Bien público final homogéneo*: constituye el producto de una prestación pública final homogénea. Son aquellos bienes que salen de la organización y hacen impacto directo en la necesidad pública de los carenciados. La asignación de recursos se optimiza cuando existe una relación biunívoca, una compatibilidad plena entre la necesidad pública y el bien público que la satisface. Por ejemplo: un niño de 0 a 6 meses desnutrido, alimentado; adulto o niño sin instrucción, promovido; abuelo sin cobertura social, asistido; delito contra la propiedad, esclarecido; enfermo cardíaco, atendido, etc.

-*Bien público intermedio*: es el resultado de las distintas actividades que integran el proceso de producción de un bien público final, instrumental o garante. Por ejemplo, para el caso de la prestación pública homogénea final de educación primaria con jornada simple: clase dictada, curso de perfeccionamiento docente realizado, escuela pintada, clase supervisada, etc.

-*Bien público instrumental*: constituye el producto de la prestación pública instrumental homogénea. Son bienes que no justifican la existencia de la organización, no hacen al objetivo final de esta. Solo se justifica su provisión de manera indirecta, a partir de la existencia de los bienes públicos finales; únicamente si existe un bien final que lo requiera, del que forme parte. Por ejemplo: expediente resuelto, balance contable auditado, cheque emitido, etc.

Necesidad pública insatisfecha: es el remanente entre el total de personas carenciadas y los carenciados atendidos. Por ejemplo: niños carenciados de alimentos de 0 a 6 meses no asistidos, niños no promovidos o egresados, abuelos carenciados sin cobertura social no asistidos, delitos contra las personas o la propiedad no esclarecidos, enfermos cardíacos no asistidos, etc.

La explicitación de los atributos en cada necesidad o carencia pública permite avanzar en la identificación de las *causas de las necesidades insatisfechas*, el conocimiento de los costos —determinante fundamental de las acciones a realizar— y en consecuencia, en las decisiones de asignación de recursos.

3.2.4. Síntesis de los requerimientos mínimos de los sistemas de información sectoriales

A partir de los conceptos expuestos, en el Cuadro N° 3 se presenta una propuesta para normatizar y armonizar la configuración básica de la estructura de los sistemas de información sectoriales, procu-

Cuadro N° 3. Modelo de requerimientos básicos de los sistemas de información sectoriales

(Esquema para avanzar hacia la compatibilización de los sistemas de información sectoriales)

			Conceptos	Variable/Concepto	Con aperturas			
I. Identificación de las necesidades y sus causas	Necesidades	1.	Necesidad total	Niños en edad escolar	Dimensión territorial	Dimensión temporal	Producción pública y privada	...
		2	Necesidad revelada	Niños matriculados				
		3	Capacidad instalada	Bancos, escuelas, secciones, directo-res, maestros				
		4	Producto o bien público final	Niños promovidos o egresados				
	Brechas	5	Brecha total o necesidad insatisfecha (1 - 4)	Niños en edad escolar no promovidos				
		6	Brecha parcial 1 (6 = 1-2)	Niños que no se matriculan				
		7	Brecha parcial 2 (7 = 2 - 3)	Niños que no poseen bancos				
		8	Brecha parcial 3 (8 = 3 - 4)	Niños que abandonan				
II. Conocimiento de los procesos productivos	Costos	9.	Costos medios referidos a la necesidad revelada	Costos por alumno matriculado				
		10.	Costos medios referidos al bien público final	Costos por alumno promovido				
		11.	Costos marginales referidos ...					
		12.	...					
		13.	...					
	Productividad	14.	Productividad física respecto de insumos relevantes					
			Insumo personal	Alumno/docente - Directivo/docente				
			Bienes de consumo					
			Servicios no personales					
			Equipamiento	Alumno/aula - Alumnos/computadora				
			...					
			...					
III. Calidad		15.	Indicadores de calidad en sentido amplio (todo el sistema)	Deserción escolar				
				* Promovidos/Necesidad revelada				
				* Promovidos/Necesidad total				
		16.	Indicadores de calidad en sentido restringido (dirigidos al producto final)					
				* Promovidos/Matriculados				
		17.	Opinión del usuario /calidad del servicio					
IV. Contexto		18.	Indicadores de contexto interno	Indicadores sociales, demográficos, geográficos				
			.....					
		19.	Indicadores de contexto externo	Inflación, tipo de cambio, desocupa-ción, etc.				
			.....					
		20.	...					

Fuente: Elaboración propia con base en Braceli *et al.* (2000).

rando tipificar las variables mínimas que deben relevarse en todas las prestaciones/necesidades públicas homogéneas.

Todos los conceptos explicitados deben prever dos criterios de análisis fundamentales: la *dimensión territorial* y la *dimensión temporal*.

Dimensión territorial: las necesidades no se distribuyen de manera homogénea a lo largo del territorio, por ello esta variable constituye un requisito fundamental para conocer plenamente el estado

de situación de cada una de las necesidades o carencias públicas. Incorporar esta dimensión implica contar con un criterio territorial homogéneo que sirva de referencia para todos los sistemas de información sectoriales (región, distrito, municipio, barrios, etc.).

Dimensión temporal: la incorporación de la variable temporal es importante para poder distinguir la evolución del estado de situación de las carencias públicas. A igual necesidad pública insatisfecha, las prioridades —y por ende las decisiones de asignación— pueden ser diferentes si esta variable mejora o si empeora a lo largo del tiempo.

3.3. Método para la identificación de las prestaciones/necesidades públicas homogéneas

En los **cuadros 4.a, 4.b y 4.c** se presenta una metodología esquemática para avanzar en la identificación gradual de las prestaciones/necesidades públicas homogéneas, su vinculación con el territorio y el responsable primario (Braceli, 2005).

3.4. Importancia del conocimiento de las causas de las necesidades insatisfechas

En el Cuadro N° 5 se ilustra un método que busca conocer cómo se encuentra cada una de las carencias públicas, identificando las causas de las necesidades públicas insatisfechas a partir de analizar distintos tipos de brechas: **B1** (brecha entre la necesidad total y la necesidad revelada), **B2** (brecha de capacidad instalada) y **B3** (brecha vinculada a la prestación del servicio). Esta etapa presenta un análisis de naturaleza microeconómica; constituye una instancia fundamental para ayudar al proceso de priorización e identificar el estado de situación de cada una de las necesidades o carencias públicas con su correspondiente desagregación territorial.

Cuadro N° 4.a

1° Paso: → **a nivel Consolidado.**

Seguridad	Justicia	Promoción Social	Salud	Educación		Prestación Pública Consolidada
Delitos	Conflictos	Carenciados	Enfermos	Personas sin instrucción	→	Indicadores de Necesidad Total
Delitos denunciados	Demandas judiciales	Personas que solicitan asistencia	Pacientes que solicitan atención	Personas que se matriculan	→	Indicadores de Necesidad Revelada
Policías Patrulleros Comisarías Radios Autos Armamento ...	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos ...	Asistentes sociales Albergues ...	Hospitales Centros de Salud Médicos Enfermeras Equipamiento ...	Escuelas Maestros Bancos Secciones ...	→	Indicadores de Capacidad Instalada
Delitos esclarecidos	Demandas resueltas (Sentencias judiciales)	Personas atendidas	Enfermos atendidos	Personas promovidas	→	Indicadores de Producto o Bien Público Final
Delitos no esclarecidos	Conflictos no resueltos	Personas no atendidas	Enfermos no atendidos	Personas no promovidas	→	Indicador de Necesidad Pública Insatisfecha

PRESTACIONES PUBLICAS CONSOLIDADAS Y SUS ATRIBUTOS

Cuadro N° 4.b

2° Paso → Se desagrega cada una de las prestaciones públicas consolidadas en prestaciones públicas homogéneas.

Provisión del Servicio de Justicia Penal	Provisión del Servicio de Justicia Civil	Provisión del Servicio de Justicia Comercial	Provisión del Servicio de Justicia Laboral	Provisión del Servicio de Justicia Familiar	Provisión del Servicio de Justicia ...		Provisión Servicio Público Homogéneo
Conflictos Penales	Conflictos Civiles	Conflictos Comerciales	Conflictos Laborales	Conflictos de Familia	Conflictos ...	→	Necesidad Total
Demandas penales	Demandas civiles	Demandas comerciales	Demandas laborales	Demandas familiares	Demandas ...	→	Necesidad Revelada
Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	Juzgados Secretarías Jueces Equipamientos	→	Capacidad Instalada
Conflictos penales resueltos	Conflictos civiles resueltos	Conflictos comerciales resueltos	Conflictos laborales resueltos	Conflictos de familia resueltos	Conflictos ... resueltos	→	Producto o Bien Público
Conflictos penales no resueltos	Conflictos civiles no resueltos	Conflictos comerciales no resueltos	Conflictos laborales no resueltos	Conflictos de familia no resueltos	Conflictos ... no resueltos	→	Necesidad Insatisfecha

PRESTACIONES PÚBLICAS FINALES HOMOGENEAS Y SUS ATRIBUTOS

Cuadro N° 4.c

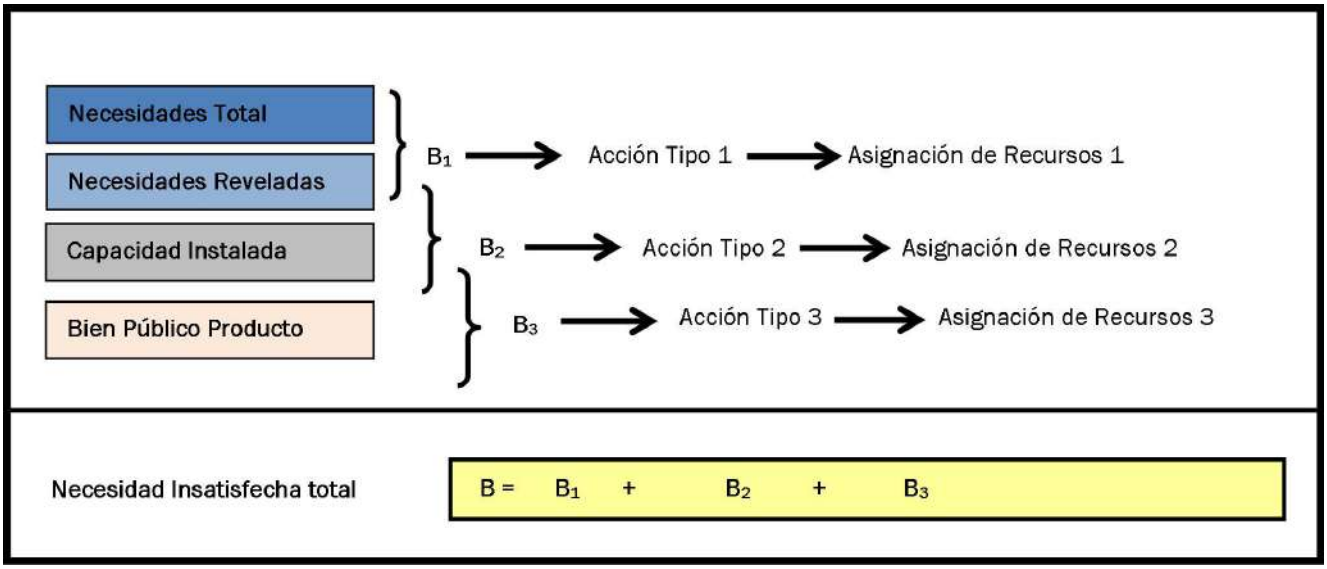
3° Paso → Identificación de la Unidad de Gestión Integral (Prestación Pública Homogénea + Territorio + Responsable).

Prestación Pública Final Homogénea: Provisión del Servicio de Justicia Penal.

Provisión del Servicio de Justicia Penal en el Juzgado N° 1 (Responsable 1 – Territorio 1)	Provisión del Servicio de Justicia Penal en el Juzgado N° 2 (Responsable 2 – Territorio 2)	Provisión del Servicio de Justicia Penal en el Juzgado N° 3 (Responsable 3 – Territorio 3)	Provisión del Servicio de Justicia Penal en el Juzgado N° 4 (Responsable 4 – Territorio 4)	Provisión del Servicio de Justicia Penal en el Juzgado N° ... (Responsable ... – Territorio ...)		Prestación Pública Homogénea + Territorio + Responsable
Conflictos Juzgado N° 1	Conflictos Juzgado N° 2	Conflictos Juzgado N° 3	Conflictos Juzgado N° 4	Conflictos Juzgado N°...	→	Necesidad Total
Demandas penales					→	Necesidad Revelada
Juzgados Secretarías Jueces Computadoras					→	Capacidad Instalada
Conflictos penales resueltos					→	Producto o Bien Público
Conflictos penales no resueltos					→	Necesidad Insatisfecha

UNIDAD DE GESTION INTEGRAL (PRESTACIÓN PÚBLICA HOMOGENEA + TERRITORIO + RESPONSABLE PRIMARIO

Cuadro N° 5. Evaluación del estado de las necesidades públicas – Brecha total y parciales



Fuente: Elaboración propia con base en Braceli et al. (2001).

No se podrá mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el sector público mientras no se avance en el conocimiento de las necesidades públicas y de las causas de las necesidades insatisfechas (brechas parciales); las mismas son determinantes del tipo de acción a realizar, la asignación de recursos y el responsable.

En el Cuadro N° 6 se presenta un ejemplo donde se puede observar que a iguales niveles de necesidades insatisfechas, las causas pueden ser de distinta naturaleza y por lo tanto, inducir a asignaciones de recursos y responsables primarios distintos.

Los cincos casos muestran igual necesidad insatisfecha absoluta, pero las causas son totalmente diferentes y por ende lo son las acciones y los responsables:

Unidad territorial 1: todos los niños en edad escolar manifiestan interés en concurrir a la escuela y la escuela tiene capacidad para recibirlos. La deserción se produce por causas inherentes a la prestación del servicio educativo.

Unidad territorial 2: todos los niños en edad escolar manifiestan interés en asistir, pero la escuela no tiene posibilidad de recibirlos (faltan bancos). Todos los niños que se matriculan, concluyen. El problema es de capacidad instalada.

Unidad territorial 3: solo una parte de los niños en edad escolar manifiesta interés en concurrir; existe capacidad instalada para recibirlos a todos. Todos los niños que ingresan, concluyen; todos los ingresantes son promovidos. El problema aparece porque no se revela la necesidad total y existe capacidad ociosa.

Unidad territorial 4: similar al anterior, pero no hay capacidad ociosa (no sobran bancos); los niños que ingresan, egresan o son promovidos. El problema es de explicitación de la necesidad y de capacidad instalada. En este caso, si se decide promover la necesidad, necesariamente hay que incrementar la capacidad instalada para que reciba la necesidad revelada de manera marginal.

Unidad territorial 5: es una combinación de los cuatros casos anteriores.

Las necesidades públicas de la población cambian en el espacio y en el tiempo; por lo tanto, estas situaciones condicionan la definición de las prestaciones públicas (direccionalidad de la políti-

Cuadro N° 6. Un ejemplo de la importancia del conocimiento del estado de situación de la necesidad en el territorio como punto de partida del proceso de asignación de recursos

	Concepto	Educación	Justicia	Seguridad	...	Suponiendo el caso de cinco unidades territoriales					Total	Promedio
						1	2	3	4	5		
1	Necesidad Total	Niños en Edad Escolar	Conflictos	Delitos		100	100	100	100	100	500	100
2	Necesidad Revelada o Real	Niños matriculados	Juicios iniciados	Delitos denunciados		100	100	60	60	80	400	80
3	Capacidad Instalada	Bancos	Juzgados/ Secretarías/...	Policías Patrulleros/...		100	60	100	60	70	390	78
4	Producto o Bien Público	Niños promovidos	Conflictos o Juicios resueltos	Delitos esclarecidos		60	60	60	60	60	300	60
5	Necesidad Insatisfecha	Niños no promovidos (4-1)	Conflictos no resueltos (4-1)	Delitos no esclarecidos (4-1)		40	40	40	40	40	200	40

Fuente: Elaboración propia a base de Braceli, O. "et al." (2000).

ca). Así, pueden existir políticas diferenciales en función de cuál sea el estado de situación de las necesidades o carencias públicas y sus causas.

El objetivo de las prestaciones/necesidades públicas homogéneas es eliminar o minimizar las necesidades públicas insatisfechas, pero las acciones o actividades y la asignación de recursos están determinadas por las causas de estas últimas. Cada tipo de causa (brecha) implica diversos tipos de acciones; distintos responsables y un impacto presupuestario diferente.

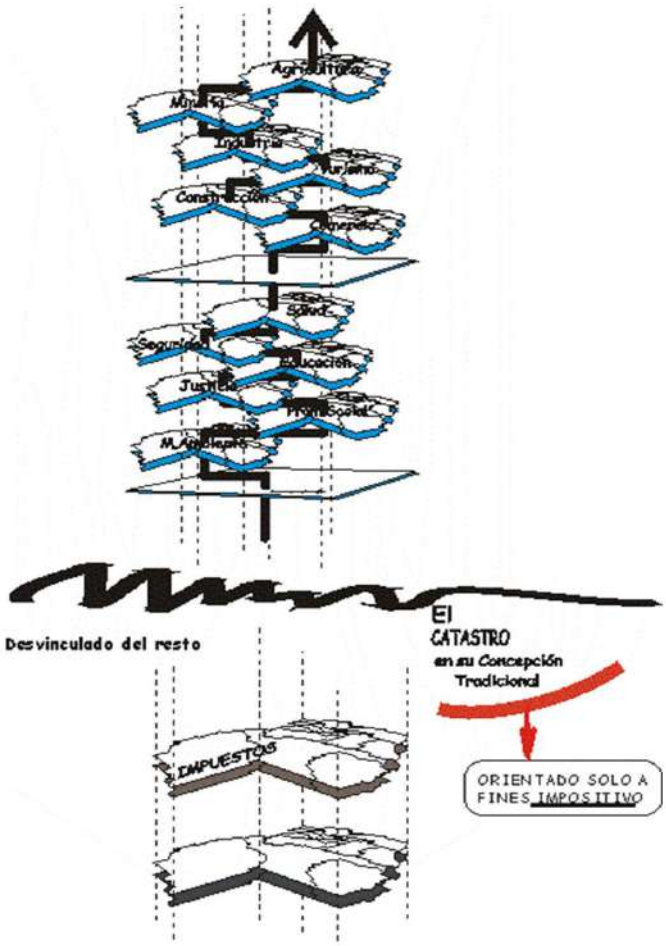
El conocimiento de las causas de las necesidades insatisfechas debería complementarse con información que permita conocer costos unitarios, relaciones de productividad, datos sobre el contexto, sobre la calidad o excelencia del servicio, la opinión del usuario, etc. No considerar estas variables induce a asignar recursos sobre la base de promedios o de agregados, lo que promueve la profundización de las asimetrías territoriales.

3.5. El territorio como contenedor y ordenador de los sistemas de información sectoriales

El territorio debe convertirse en el elemento ordenador y contenedor de todos los sistemas de información sectoriales. Al tratar al territorio como un elemento del sistema de información, aparece la necesidad de definir un criterio homogéneo de ordenamiento territorial. En el Cuadro N° 7 se observa uno de los problemas que surge con los sistemas de información sectoriales en la actualidad: existe *una multiplicidad de criterios de zonificación o regionalización definidos,* según sean los intereses o problemáticas de cada área de gobierno. Emerge, por lo tanto, la necesidad de unificar estos criterios hasta llegar a tener uno de referencia unívoco que posibilite el cruce de toda la información que maneja la administración pública en cada uno de los sistemas de información sectoriales.

La incompatibilidad territorial entre los siste-

Cuadro N° 7. Situación actual de los sistemas de información sectoriales



Sistemas de Información sin referencia territorial unívoca

↓

La heterogeneidad de los criterios de regionalización impulsa que los Sistemas de Información resulten incompatibles.

Imposibilitan definir prestaciones públicas complementarias

Este cuadro refleja la situación de los sistemas de información hoy en los distintos niveles de gobierno en la República Argentina

Fuente: Elaboración propia en base a Braceli et al. (2000).

mas de información sectoriales impide la articulación entre diferentes prestaciones públicas en unidades territoriales comunes y de este modo se pierde la posibilidad de potenciar la complementariedad natural de los bienes públicos, de definir el presupuesto por unidad territorial común y de avanzar hacia mecanismos de participación directa en sus distintas manifestaciones.

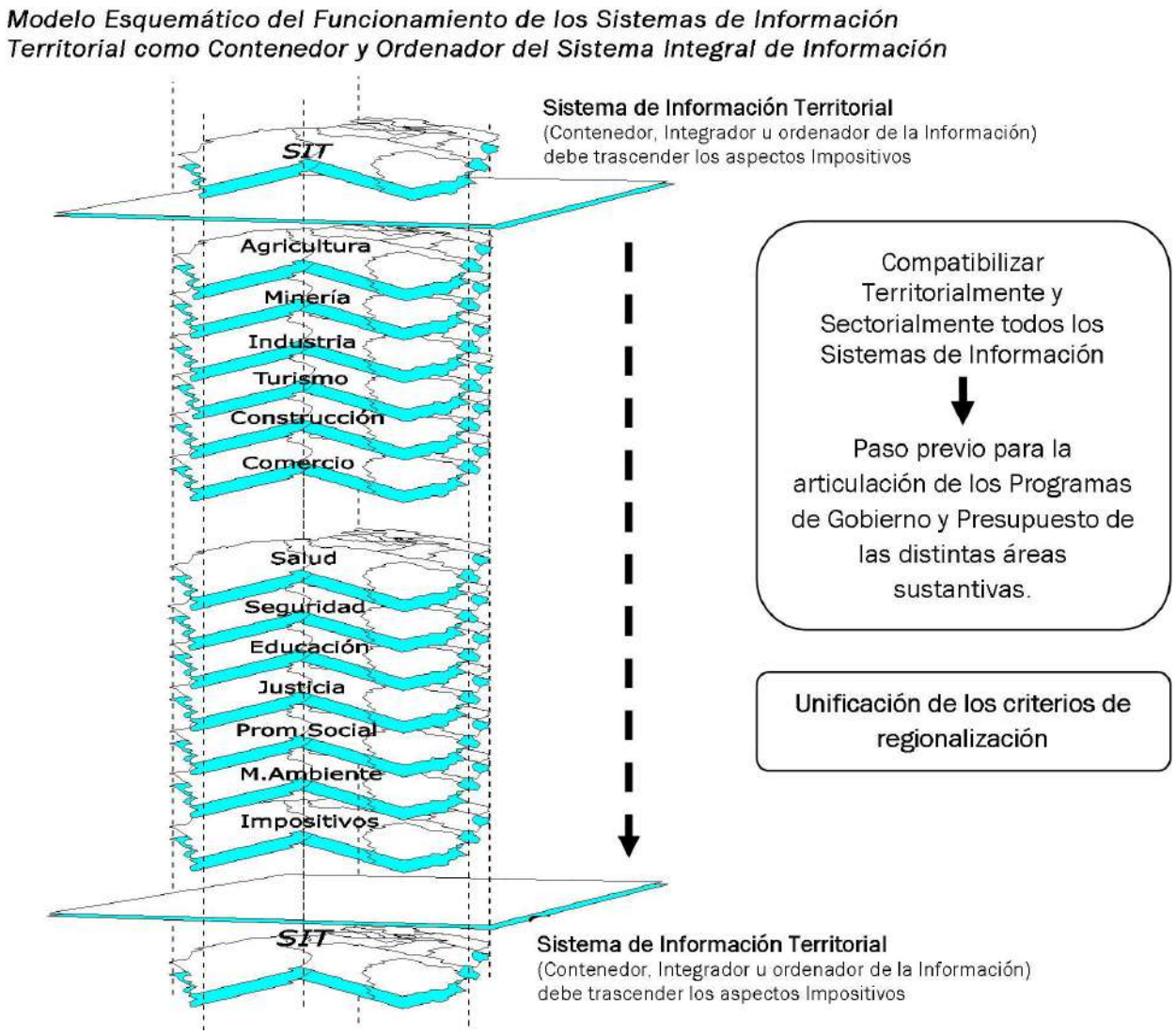
En esta instancia es donde se empieza a ver el territorio no solo como una variable más del sistema de información, sino como el eje que ayuda a organizar y compatibilizar todos los sistemas de información sectoriales. Toda la información que el Estado analiza en pos de aprender la problemática que aqueja a la comunidad a la que debe servir, sucede en un lugar determinado. Siempre es en un lugar donde la población habita, realiza sus actividades, proyecta su porvenir, se enferma, se educa, delinque, nace y muere, etc.

La complejidad que supone resolver este problema hace que la variable territorial se convierta en un vector del sistema de información general. Surge así lo que se ha dado en llamar *sistema de información territorial*. Más allá de sus usos particulares, su gran utilidad es la de establecer las coordenadas del sistema de información integral, tal como se muestra en el Cuadro N° 8.

3.6. El Programa General de Gobierno y Presupuesto por Unidad Territorial

A partir de la propuesta desarrollada se desprenden las bases para la estructuración del Programa General de Gobierno con base territorial, tal como figura en el Cuadro N° 9. Los sistemas de información deben permitir brindar toda aquella información referida a las prestaciones públicas por unidades territoriales homogéneas (por ejemplo: provincia,

Cuadro Nº 8. Compatibilización territorial y sectorial de todos los sistemas de información.



Fuente: Elaboración propia en base a Braceli, et al. (2000).

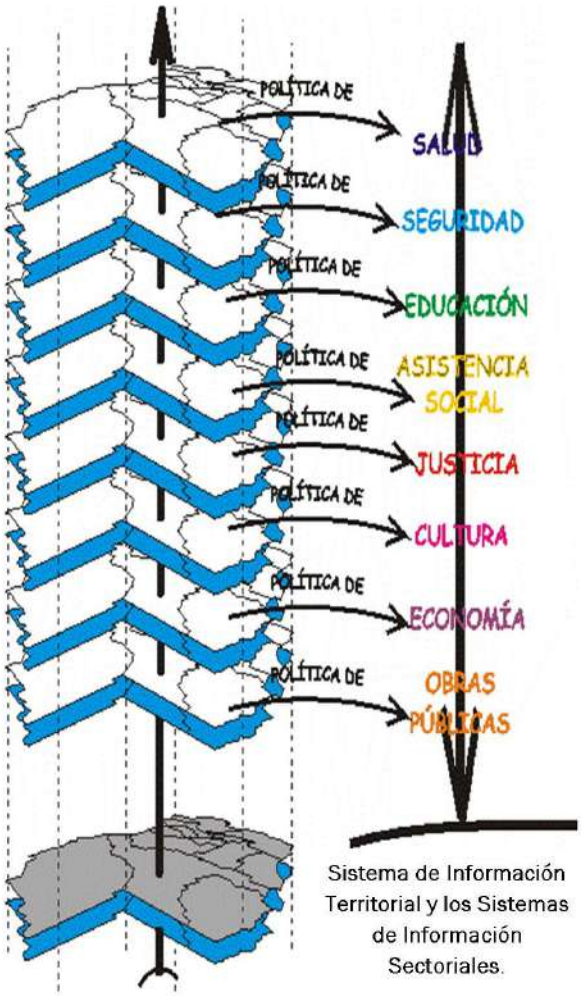
departamento, distrito, etc.), aun cuando en cada sector pudieran existir otras aperturas territoriales. Estas últimas se pueden mantener, pero debe adoptarse una común que marque la unidad de programación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Gobierno y Presupuesto, y que además represente el mismo universo de personas cualquiera sea la prestación/necesidad pública. Cuando se cumple esta condición, el proceso de asignación de recursos necesariamente tiende a maximizarse a partir de potenciar la complementariedad natural de todos los bienes públicos, abordando todas las carencias de un mismo núcleo social de manera integral y articulada.

En el Cuadro N° 9 se ilustra el caso de un sistema de información que vincula provincia-municipios. Este esquema puede replicarse en Nación/provincia, e incluso para municipio/unidad territorial menor. El caso pleno sería Nación/provincia, provincia/municipios y municipios/unidades territoriales menores.

En el Cuadro N° 10 se presenta una salida de información que ejemplifica un Programa de Gobierno y Presupuesto territorializado para el caso de un municipio, donde el eje de análisis es una unidad territorial inferior, por ejemplo un distrito o barrio. La información consolidada surge por la sumatoria de las situaciones de cada unidad territorial, común para todas las prestaciones/necesidades públicas.

Cuadro N° 9. Relación entre los sistemas de información territoriales y el Programa General de Gobierno y Presupuesto provincial y/o municipal

Relación entre el Sistema de Información Territorial y los Programas Generales de Gobierno y Presupuestos.
A partir de los Sistemas de Información compatibilizados se viabiliza la posibilidad de articular las políticas públicas entre los niveles de gobierno y por ende los Programas General de Gobierno y sus respectivos Presupuestos.



Programa de Gobierno Provincial = Consolidación de los distintos Programas de Gobierno Provinciales en cada unidad territorial inferior (Ejemplo: Departamento)

Programa de Gobierno Municipal = Consolidación de los distintos Programas de Gobierno Municipales en cada unidad territorial inferior (Ejemplo: Distrito, Barrio, etc.)

El Presupuesto de cada nivel de gobierno debiera surgir de los planes o programas de gobierno territoriales a los cuales se les asignan los recursos.

*Esto significa cambiar la concepción de cómo gobernar: **gobernar desde el territorio en lugar de gobernar desde los sectores.***

Fuente: Elaboración propia en base a Braceli, et al. (2000).

3.7. Acciones de corto, mediano y largo plazo para posibilitar un proceso de transición hacia sistemas de información territorial y sectorialmente compatibles

En la mayoría de las organizaciones públicas se observa una carencia en el desarrollo de sistemas de información integrales; en general se detectan problemas metodológicos de diferente naturaleza, como por ejemplo incompatibilidad, falta de consistencia, información desactualizada o, en otros casos, la existencia de diversas estadísticas desarrolladas anárquicamente sin un patrón o una direccionalidad; e incluso con frecuencia la información es desconocida por la mayor parte de la organización. Otro problema es que existe el hábito de solicitar información que no se procesa, no se audita, no se sistematiza, no se conoce dónde está, y en consecuencia no se usa para decidir. El modelo de sistema de infor-

Cuadro Nº 10. Un ejemplo de apertura de un Programa General de Gobierno de un Municipio, adoptando como unidad de programación al territorio

Total Municipio

Unidad territorial ...

Unidad territorial ...

Unidad territorial ...

Unidad territorial ...

Unidad territorial 2

Unidad territorial 1 (distrito, barrio, ...)

	Necesidad Total	Necesidad Revelada	Capacidad Instalada			Bien Público	Necesidad Insatisfecha	Indicadores relevantes				
Prestaciones públicas homogéneas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Asegurar la educación básica común (*)												
Mantenimiento y limpieza de avenidas												
Mantenimiento y limpieza de calles												
Alumbrado público												
Mantenimiento de espacios verdes												
Garantizar atención primaria de salud												
Asistir a niños de 0 a 8 meses carenciados de												
Asegurar la calidad del agua potable												
Total Unidad Territorial												

La metodología ejemplificada para el caso de un municipio o unidad territorial menor, podría replicarse para el caso de cualquier nivel de gobierno.
Este tipo de apertura, constituye las bases para potenciar todas las formas de participación, inclusive la participación directa, como es lo que se ha dado en llamar "***Presupuesto Participativo***".

(*)Referencias:

(1) Población en edad escolar
(2) Alumnos matriculados
(3) Bancos ofrecidos
(4) Docentes
(5) Secciones
(6) Alumnos promovidos
(7) Necesidad insatisfecha (1-6)
(8) Alumnos promovidos /alumnos matri
(9) Alumnos matriculados / Bancos
(10) Alumnos matriculados / Población en edad escolar
(11) Alumnos matriculados / Docentes

El eje del análisis es la unidad territorial (en este caso el departamento).
En este caso se toma una unidad territorial y se analiza el estado de situación de cada una de las necesidades o carencias públicas.
El Programa de Gobierno provincial debiera surgir del conjunto de programas de gobierno de cada departamento.
Esto significa cambiar la concepción de gobernar: **GOBERNAR DESDE EL TERRITORIO EN LUGAR DE GOBERNAR DESDE LOS SECTORES (MINISTERIOS).**

Esta proposición ayuda a potenciar la complementariedad natural de todos las prestaciones /necesidades públicas.

mación planteado constituye una metodología compleja, difícil de construir. Cuando ocurre esta situación, se sugiere trabajar simultáneamente en distintas dimensiones temporales.

En el corto plazo

-Inventariar los sistemas de información existentes: relevamiento de los sistemas de información que existen en cada una de las áreas identificando las variables que se relevan, la periodicidad, las series disponibles, la tecnología de procesamiento (manual o en soporte magnético), la ubicación física, el criterio espacial que se utiliza, el o los responsables de su relevamiento. El objeto de esta instancia es recuperar los sistemas de información existentes, base para llegar a los modelos planteados en el Cuadro Nº 3.

-Auditar y hacer pública la información disponible: el objetivo del relevamiento descripto es poder conocer qué dispone la organización en materia de información, y transparentarla. En muchos casos, hay más información de la que se supone que existe, lo que impulsa a terminar decidiendo sin información.

-*Comenzar a trabajar con indicadores indirectos:* estos explican parcialmente la prestación/necesidad pública homogénea, no disponen de todos los datos que integra el concepto precedente. Este tipo de indicadores permite o ayuda a inferir el estado de situación de la prestación/necesidad pública homogénea, con distintos grados de profundidad en función de la información disponible. Por ejemplo: analfabetismo, mortalidad infantil, población con NBI, tasa de delincuencia, tasa de desempleo, etc.

En el mediano y largo plazo

-*Evaluar y normatizar:* se deberá avanzar en la evaluación de la calidad de la información existente en las distintas jurisdicciones y posteriormente proceder a su normatización a fin de generar las condiciones para su compatibilización.

-*Configurar el sistema de información:* si se tiene en cuenta que los diseños deben realizarse sobre la base de la situación óptima, se deben configurar no en función de la información existente sino de la que se considera básica para estructurar racionalmente las decisiones.

-*Proceso de recolección gradual:* implica iniciar la recolección sistemática en función de la metodología considerada óptima o ideal. Este proceso se irá perfeccionando a través del tiempo; no es tan grave no tener relevadas todas las variables, sí lo es no tener identificadas las carencias para ir priorizando a futuro la información a recolectar.

-*Socializar:* la compatibilización de ningún modo significa el monopolio de la información; por el contrario, debe tenderse a sistemas abiertos que respeten criterios comunes respecto a tres aspectos: espaciales, sectoriales y temporales. Esto evita duplicar esfuerzos y recursos en la configuración de nuevos sistemas de información.

-*Auditorias de los sistemas de información:* los sistemas de información se deben someter a instancias de auditoría de manera de verificar la veracidad de la información que contienen. A tal efecto, se deberá proceder a definir mecanismos de control que permitan validar la calidad y oportunidad, y explicitar la responsabilidad de quien genera la información.

3.8. El sistema de información integral, los subsistemas periféricos y su vinculación con el ciclo de la gestión integral

Si se parte de la base de considerar al presupuesto como la expresión del Programa General de Gobierno, una herramienta política, una matriz de decisiones de asignación de recursos, un sistema de información, entonces, en su concepción estática y dinámica, el presupuesto puede y debe convertirse en un sistema de información alrededor del cual giran los distintos subsistemas periféricos que tiene la organización, y servir como un elemento para homogeneizar. Para que esto sea así, se debe configurar el sistema de información, dotarlo de una estructura lo suficientemente coherente, amplia y comprensiva de los distintos aspectos para la interpretación de la información. A esta estructura primaria sobre la cual se montan los demás sistemas satélites se la denomina en este trabajo *sistema de información de base.*

En línea con la opinión de Las Heras (2008), resulta fundamental que la totalidad de los sistemas de información se encuentren integrados para la implementación de técnicas presupuestarias basadas en un enfoque productivo.

La calidad de los sistemas de información de base dependerá principalmente de los siguientes aspectos: de la configuración básica (su estructura), la metodología de relevamiento y captura de los datos, y del nivel de compatibilización y homogenización de la información entre los distintos sistemas sectoriales.

Conclusiones

De las propuestas desarrolladas a lo largo de este trabajo se derivan algunas consideraciones finales, a saber:

-En la medida en que se incorpora información se da mayor objetividad y transparencia, así como aumentan las posibilidades de participación y racionalidad en los procesos decisorios. Sin embargo, la solución al proceso de asignación de recursos no es única, porque siempre existe un componente de naturaleza política (distintas visiones sobre lo que es óptimo desde el punto de vista social).

-Las proposiciones que surgen del trabajo constituyen un desarrollo conceptual que puede tener mayor o menor profundidad en función del punto de partida (nivel de desarrollo existente).

-Si quieren maximizar en términos de asignación de recursos, los gobiernos locales deberían procurar adoptar instrumentos de decisión y gestión que posibiliten:

-No asignar recursos sobre la base de agregados territoriales o promedios.

-Conocer las causas de las necesidades insatisfechas en el territorio.

-Contar con la explicitación de los responsables en su máximo nivel de desagregación.

-Conocer el comportamiento temporal de cada una de las necesidades o carencias públicas que atienden.

-Conocer los costos de las prestaciones públicas finales y las acciones que las componen.

-Adoptar una estructura básica para los sistemas de información sectoriales fundada en una unidad territorial común, que permita articular las políticas públicas para un determinado centro poblacional.

-En el artículo se han desarrollado ejemplos haciendo hincapié en una necesidad, cuando en realidad en el proceso decisorio se abordan todas las necesidades públicas en forma conjunta. La decisión de asignación de una necesidad individual es completamente distinta a la decisión del conjunto de necesidades públicas y bajo restricción presupuestaria, donde todas las necesidades se vuelven competitivas por la limitación de los recursos. En esa situación toda la metodología se vuelve más valiosa, y la necesidad de abordar integralmente los problemas de una comunidad ayudará en el proceso de priorización.

-Desde lo sectorial todos los reclamos son legítimos; el problema se complejiza cuando hay que asignar simultáneamente a todas las prestaciones/necesidades públicas. Esto justifica el imperativo de que el proceso de asignación de recursos sea universal, íntegro y que exista un Programa General de Gobierno que marque la dirección del proceso decisorio territorial y temporalmente.

-El desarrollo de los sistemas de información, las metodologías de formulación, las estructuras presupuestarias, los sistemas de registración son condicionantes de las posibilidades de evaluación y control integral de la gestión y, en consecuencia, de potenciar o no la participación, transparencia y mejora de la eficiencia en los procesos de asignación de recursos.

-En el caso de los gobiernos locales se observan avances muy distintos en esta materia, sujetos a causas de diferente naturaleza e influidos por los niveles de desarrollo alcanzados por cada uno de ellos.

-Todos estos aspectos implican avanzar en procesos de transformación y en un profundo cambio cultural, generando las condiciones para una nueva forma de gobernar: hacerlo desde las necesidades de la población en el territorio, bajo la condición de restricción presupuestaria, en lugar de gobernar desde la oferta, de espalda al conocimiento de las carencias públicas. Esto último supone instrumentos de gestión más complejos, basados en variables reales y financieras, en vez de trabajar exclusivamente con variables financieras.

Referencias bibliográficas

Braceli, O. A. (2011). *Hacia una nueva concepción del Presupuesto Público. El presupuesto como estrategia de transformación y modernización del Estado*. Tesis doctoral. Mendoza: FCE-UNCuyo.

Braceli, O. A. *et al.* (1991). Sistema de Presupuestación por Resultados: Una estrategia para la transformación del Sector Público de la Provincia de Mendoza. Mendoza: Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Braceli, O.A. *et al.* (1992). La Modernización del Estado. Una estrategia de Transformación: El Presupuesto. Tomo I y II. Compendio de trabajos presentados en la *IX Jornadas* organizadas por el Instituto Nacional de Administración Pública. Mendoza: INAP. Mendoza.

Braceli, O. A. *et al.* (1997). *Bases metodológicas para la generación de Estadísticas fundamentales en los nuevos escenarios. PBI, PBG, Indicadores Públicos y Privados.* Mendoza: FCE-UNCuyo-Bolsa Comercio Mendoza S.A. – Gobierno Mendoza.

Braceli, O. A. y Braceli, M.S. (2000). No se puede continuar asignando recursos públicos sin conocer las necesidades de la población y la función de producción de los servicios públicos. El valor estratégico de la configuración de los sistemas de Información Primarios para revertir esta situación. Ponencia presentada en *XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas*. Córdoba: FCE-UNC.

Braceli, O.A. y Braceli, M.S (2001). La Participación, la Transparencia, la Eficiencia y la Gestión Integral. Relaciones con el Ciclo Presupuestario. *Serie Estudio Nº 42*, Mendoza: FCE-UNCuyo.

Braceli, O. A. y Braceli, M. S. (2005). Proposiciones para guiar el proceso de definición del rol, la estructura del Estado y evaluar la eficiencia en el proceso de formulación del Programa de Gobierno y el Presupuesto Público. Ponencia presentada en *XXXVIII Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba: FCE-UNC.

Las Heras, J. M. (2006). *Estado eficaz.* 2.ª ed. Buenos Aires: Osmar Buyatti.

Las Heras, J. M. (2008). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires: Omar Buyatti.

Petrei, H. (2005). *Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina*. Buenos Aires: Omar Buyatti.

La potencialidad del asociativismo como política de desarrollo económico local

Marina Leal
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Introducción

En este capítulo se pretende explicar el nexo existente entre el asociativismo y el desarrollo económico local, en el que la competitividad se constituye como un conector vertebral.

En un sentido amplio y abarcador, podemos entender al asociativismo como el vínculo entre actores que se da con el objetivo de buscar soluciones conjuntas para atender dificultades compartidas y/o canalizar demandas en común. Sin embargo, existen múltiples denominaciones que hacen referencia al asociativismo, y van desde acepciones más genéricas hasta las que remarcan ciertas especificidades de acuerdo con la tipología de los vínculos. Por lo tanto, no debe sorprendernos el hecho de encontrar una vasta bibliografía sobre distintos conceptos que se relacionan con lo que aquí nombramos como *asociativismo*, tales como redes, *clusters*, arreglos productivos, conglomerados productivos, aglomeración, distritos industriales, sistemas productivos locales, trama productiva, cadena de valor, entre otros. Todos ellos dan cuenta de un vínculo asociativo, aunque con especificidades y características particulares.

En el presente trabajo, nuestra construcción se asienta en una mirada integradora sobre la cuestión del asociativismo que se alimenta de la teoría y la evidencia existentes, las cuales se presentan habitualmente de manera bastante segregada. En este sentido, la pregunta que nos orientará es: ¿por qué el asociativismo genera competitividad, y, por consiguiente, puede potenciar el desarrollo económico local?

¿A qué nos referimos con *desarrollo económico local*?

Resulta central establecer algunos acuerdos sobre la definición de desarrollo económico local y homogeneizar algunas ideas que nos permitan tener en claro a qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo económico local a lo largo de este capítulo.

En este sentido, y con énfasis en la importancia de lo local en la geografía de poder y responsabilidades que se configura, Madoery (2001) indica que:

> [...] el desarrollo territorial se convierte en algo crecientemente endógeno que depende de las capacidades de los actores locales. Estamos transitando el paso de una concepción del desarrollo asistido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo generado endógenamente; del desarrollo como algo adquirido, al desarrollo como algo construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales

locales, de la proximidad no solo geográfica, sino fundamentalmente organizativa e institucional (pp. 201-202).

Para Vázquez Barquero (2005), uno de los principales exponentes de la teoría del desarrollo endógeno, existen cuatro determinantes capaces de producir la acumulación de capital: 1) la difusión de las innovaciones y del conocimiento en el entorno, ya que genera el incremento de la productividad y de la competitividad de las economías locales; 2) la organización flexible de la producción, que refiere a la posibilidad de que las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes generen mayor eficiencia en el uso de los recursos territoriales, favorezcan la circulación de la información, y mejoren los niveles de productividad y competitividad; 3) el desarrollo urbano del territorio, puesto que en la ciudad (como espacio del desarrollo endógeno) se da lugar al sistema productivo que dinamiza la economía y se generan externalidades; 4) la existencia de un tejido institucional complejo donde la solidificación de los vínculos entre los actores locales (empresas, instituciones educativas, gobierno local, cámaras empresariales, ONG, etc.) favorece el uso eficiente de los recursos y aumenta la competitividad.

Es posible relevar múltiples enfoques que aportan una serie de definiciones sobre el desarrollo local con énfasis en distintas dimensiones del mismo. Algunas definiciones se focalizan en los aspectos políticos, otras en la cuestión social y el bienestar, en la temática medioambiental, en la dimensión económica y productiva, en el marco institucional y otras más se orientan al componente tecnológico. De manera transversal y para configurar, de cierto modo, el tejido de este campo de estudio, debemos señalar la importancia que reviste, para algunos autores, la existencia de determinada infraestructura y servicios en el territorio; y, para otros, el motor de desarrollo que se entiende como la fuente de dinamismo exógena o endógena.

Hacemos énfasis en la dimensión productiva del desarrollo e identificamos como su motor central a la posibilidad de configurar redes asociativas que sean capaces de incrementar los niveles de competitividad de las empresas locales, impulsar la competitividad del territorio y, por ende, potenciar el desarrollo económico local; de esta manera prestamos especial atención a la definición de desarrollo económico local que presenta Vázquez Barquero siguiendo a los autores Coffey y Polese (1984; 1985) y Stöhr (1985):

> [...] puede considerarse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (Vázquez Barquero, 2000a: 6).

Si bien se reconoce la importancia de las tres dimensiones que están implícitas en el desarrollo económico local —lo que da cuenta en gran medida del entramado complejo en el campo de estudio que se mencionó anteriormente—, dejaremos de lado la dimensión sociocultural y la política y administrativa porque no se corresponden de manera directa con los objetivos de este trabajo. Así, focalizaremos en la dimensión económica del desarrollo.

A fin de avanzar con la interpretación de dicha dimensión, podemos desagregarla en función de los conceptos centrales que la componen. Cuando se hace referencia a un sistema de producción, en tanto lo consideramos como local, nos referimos también a una *red* en la que el asociativismo es condición y requisito para que se configure.

El asociativismo, que se hace expreso en las redes asociativas —el concepto de red es de los más genéricos, según autores como Alburquerque

(1999) y Vázquez Barquero (2000b), como se explica a continuación— consiste en la búsqueda de soluciones colaborativas para resolver dificultades compartidas y/o canalizar demandas en común. Las redes asociativas son relaciones entre empresas o de empresas con organizaciones vinculadas con los intereses locales (por ejemplo, organizaciones sectoriales y cámaras) que comprenden la existencia de vínculos formales (mediante contratos) o informales (mediante acuerdos de palabra) y que se plantean de manera permanente o transitoria.

Retomemos el análisis de la definición de desarrollo, y en particular de la dimensión económica, para afirmar que el desafío que se impone a las regiones y a las empresas para alcanzar el desarrollo tiene como contrapartida la posibilidad de crear y/o desarrollar sus ventajas competitivas. Es decir, las ventajas competitivas que puedan crear y/o desarrollar los actores en el interior de los territorios, como una vía para alcanzar el desarrollo económico local.

Existen varias referencias en la teoría respecto de esta relación que se plantea entre el asociativismo y el desarrollo, en las que la competitividad se presenta como el nexo, en tanto que el asociativismo conduce al desarrollo acelerado de las ventajas competitivas de las empresas y favorece el desarrollo del territorio.

Messner (1998), por ejemplo, resalta este vínculo cuando afirma que las redes de colaboración se constituyen como una forma de competir en los mercados internacionales entendidos como entornos sumamente cambiantes:

> Los crecientes requerimientos a las empresas van de la mano con requerimientos cada vez mayores al entorno de las mismas. Es por ello que las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de una manera descentralizada y hasta aislada, sino en forma de clusters industriales, es decir, como grupos empresariales organizados en redes de colaboración. La dinámica de su desarrollo depende en gran medida de la efectividad de cada una de las radicaciones industriales, vale decir del contacto estrecho y permanente con universidades, instituciones educativas, centros de I+D, instituciones de información y extensión tecnológica, instituciones financieras, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales y muchas otras entidades más (p. 23).

En el mismo sentido, Ferraro (2003) indica que el fortalecimiento de los vínculos entre los actores locales, ya sean públicos o privados, como también la accesibilidad a la información estratégica, la promoción y ampliación de las redes de comercialización, la expansión de los mercados, el aliento a la cultura local emprendedora, etc.; son fundamentales para aumentar la competitividad de los sistemas productivos. Además agrega que, si bien las iniciativas de desarrollo local buscan aprovechar y ampliar el uso de los recursos endógenos, no se debe dejar de lado la búsqueda de oportunidades que provienen del contexto externo.

En este marco, la competitividad aparece como un requisito —e indirectamente, como un determinante— del desarrollo económico local, donde una de las estrategias para generar escala competitiva es la posibilidad que tienen las empresas de formar parte de redes asociativas.

Distintos enfoques y perspectivas sobre la cuestión del asociativismo

Existe un vasto marco teórico y alguna evidencia empírica que dan cuenta de la importancia del asociativismo para potenciar el desarrollo económico en los territorios. Pueden identificarse múltiples enfoques que nos remiten al asociativismo, y en ese relevamiento es posible observar una diversidad de conceptos: cada uno responde a una tipología de vínculo entre actores con características particulares que los diferencian, en mayor o menor medida, de otro concepto. Por lo tanto, no existe una única mirada e interpretación del fenómeno colaborativo.

En este capítulo partimos de una definición de asociativismo de cierta amplitud, ya que se lo consi-

dera como el vínculo entre actores que se da con el objetivo de buscar soluciones conjuntas para atender dificultades compartidas y/o canalizar demandas en común. Esta definición pretende nutrirse de varios de los conceptos y enfoques existentes para entender, desde una mirada integral y abarcadora, de qué manera la conformación de redes asociativas puede estimular la competitividad de las empresas locales y del territorio, y, como resultado, potenciar el desarrollo económico local.

En este sentido, además de observar las características distintivas de algunos de los conceptos y enfoques, se hace especial hincapié en las ventajas que se desprenden de la dinámica de cada uno de esos vínculos asociativos para comprender el incremento de la competitividad como beneficio que se deriva del funcionamiento colaborativo. Se pretende discutir por qué el asociativismo genera competitividad.

Las redes

Uno de los autores que aborda el concepto de *red* es Alburquerque y la define como: "malla, retículo, entramado, organización; tejido; cadena de causas y efectos, series; conjunto de conductores conectados entre sí" (1999a: 69), que pueden formarse por razones internas, estratégicas y competitivas entre empresas similares o complementarias o entre empresas que compiten, con el objetivo de producir, comercializar, comprar, distribuir, etcétera. Señala que las redes pueden generar competitividad y un mejor posicionamiento en el mercado porque permiten a las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas:

> -*Ser grande cuando se es pequeño*: la unión de fuerzas y la colaboración son recomendables para enfrentar los mercados de alto riesgo o de gran tamaño.
>
> -*Llegar a tiempo*: para cumplir con los plazos de elaboración de un producto o con la distribución.
>
> -*Disminuir los costos*: a través del abastecimiento de un único proveedor, de la obtención de prestaciones de servicios en común, etcétera.
>
> -*Innovar*: ya que la información tecnológica circula rápidamente, lo que permite la adaptación al cambio de manera más inmediata y se logran mejores posiciones competitivas.

En cuanto a la importancia de las redes para la competitividad, Alburquerque (1999b) lo expresa en las siguientes líneas:

> En el ámbito local las redes deben concebirse de una forma especialmente desburocratizada y descentralizada; deben actuar desde las necesidades y las particularidades propias de cada territorio. Las redes se diseñan para eliminar los intermediarios en la utilización de la información y valorar la autonomía local para la dinamización del territorio, su promoción económica, el mejoramiento de la competitividad de los agentes sociales y la optimización de toda clase de recursos. (...) Resumiendo, las posibilidades de competir a mediano plazo desde el ámbito local están marcadas por la capacidad de formar redes entre los agentes que actúan en él. Estas redes les permitirán conseguir el volumen adecuado, cuando éste sea necesario para ganar competitividad, pero sin perder nunca sus características de flexibilidad (p. 70).

A su vez, Buitelaar (2000) también hace referencia al concepto de redes en estrecha relación con sus posibilidades de generar ventajas competitivas:

> A nivel de la empresa, las ventajas competitivas se alcanzan al concebir nuevas formas de realizar sus actividades, o emplear nuevos procedimientos, nuevas tecnologías o diferentes insumos. Pero la firma es algo más que la suma de sus partes. Las actividades de una empresa forman una red o sistema independiente, conectado mediante enlaces. Los enlaces se producen cuando una actividad influye en el costo o en la eficacia de otras. La buena coordinación de las actividades enlazadas reduce los costos de transacción y genera mayor información para una mejor gestión. La cuidadosa gestión de los enlaces en la cadena de

> valor de una empresa puede ser una fuente decisiva de ventaja competitiva (p. 15).

Por su parte, Vázquez Barquero (2005) destaca la capacidad de las redes para potenciar el desarrollo: "Las redes desempeñan un papel central en los procesos de desarrollo económico, ya que condiciona el surgimiento y crecimiento de las empresas, la difusión de las innovaciones y en definitiva el propio proceso de acumulación de capital" (p. 52).

Entre las características o ventajas de la organización en redes que promueve la mejora de la productividad y de la competitividad de las empresas-miembro, el mismo autor menciona, entre otras, la posibilidad de generar rendimientos crecientes a través de la utilización de economías ocultas en los sistemas productivos, así como economías de escala internas y externas en la producción, y en la investigación y desarrollo de productos y mercados; y la posibilidad de reducir los costos de transacción entre las empresas.

Naclerio (2010) también indica que las redes productivas conformadas por empresas e instituciones, son centrales para fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y las señala como una herramienta del desarrollo económico. Explica que es fundamental destinar políticas a este conjunto de actores que forman parte de la red en tanto pueden potenciar el sistema productivo, ya que los esfuerzos sistémicos superan a los esfuerzos individuales y hacen posible alcanzar objetivos impensados.

En relación con el concepto de red, el autor identifica una serie de términos que se vinculan al mismo y que, en muchos casos, se emplean indistintamente pero que dan cuenta de un trabajo conjunto:

> El estudio de redes, deriva en una multiplicidad de conceptos (cluster, complejo, asociación, sistema, acuerdo de cooperación) que muchas veces se utilizan como sinónimos. Los conceptos utilizados pueden tener diferentes alcances, pero todos remiten a, por lo menos, un mínimo funcionamiento conjunto de diferentes actores productivos. Se hace referencia a: acuerdos de cooperación, red productiva, red de proveedores, red de conocimientos y de innovación, distritos industriales, complejos productivos, cluster, sistemas productivos locales, arreglos productivos locales, consorcios de exportación, entre los conceptos más destacados en el estudio de redes y sistemas (2010: 15).

Pezzini (2006) presenta el análisis del caso de fomento de la cooperación en red de empresas en Dinamarca. En este, muestra que las redes se conforman por empresas con actividades complementarias que se reúnen para producir ciertas cantidades de bienes y obtener niveles de especialización y eficiencia semejantes a los de las grandes empresas. Vincula el concepto de red con la posibilidad de obtener un nivel de competitividad equiparable al de las grandes empresas a partir de la división del trabajo, donde cada pequeña empresa se focaliza en una fase del proceso de producción.

Por su parte Yoguel, Borello y Erbes (2005) resaltan la necesidad de desarrollar las redes productivas y de servicios que complejicen los sistemas locales, ya que en la medida en que se vuelven más complejos son sectores que pueden impulsar la competitividad y, por consiguiente, el desarrollo del territorio a través de las externalidades positivas que se dispersan por el mismo, con circulación fluida de conocimiento en todas las dimensiones:

> Se trata de convertir al territorio en un espacio de creación de ventajas competitivas dinámicas y no estáticas, priorizando (i) la eficiencia de las infraestructuras físicas y cognitivas; (ii) el aprovechamiento de información y conocimiento externo al sistema local que puede ser endogeneizado (procesos homeostáticos); (iii) el desarrollo de dinámicas endógenas de innovación de los sistemas locales (procesos autopoiéticos); (iv) el desarrollo de competencias específicas. [...] Esto permitirá generar las condiciones internas al sistema necesarias para el desarrollo, así como también estrategias que apunten, por un lado, a crear instituciones o a retomar funcionalmente a las existentes y,

> por el otro, a generar modelos que favorezcan el desarrollo de condiciones ambientales que faciliten la incorporación de las Pymes locales al espacio global. Esto implica pensar a las políticas de desarrollo local desde una perspectiva que no solamente incluya la asistencia a agentes individuales (p. 16).

Los autores destacan que en el contexto actual la competitividad no está dada por la dotación de recursos o por las ventajas comparativas estáticas, sino por ventajas que pueden ser creadas. Hacen hincapié en que acrecentar la capacidad de innovación —como el aumento de actividades innovadoras a partir de una perspectiva colectiva donde los principios centrales son la colaboración y la interacción—, como también una adecuada estructura institucional, se convierten en algunas de las principales vías para promover la capacidad competitiva de las empresas.

Ferraro (2003) explica que en el marco de las estrategias de desarrollo local se incluyen todas aquellas acciones focalizadas en el aumento de la eficiencia productiva y la competitividad del sistema productivo local. Las redes entre los actores locales se constituyen como una manera de mejorar la competitividad de las empresas y del territorio:

> Las acciones dirigidas a incrementar la competitividad de las empresas presentes en el territorio apuntan a mejorar el acceso a la información estratégica sobre mercados, productos y tecnologías; a potenciar y ampliar las redes de comercialización de los productos locales; consolidar y diversificar sus mercados; asegurar los servicios postventa a los clientes, etc. En términos generales, se trata de alentar la cultura local emprendedora y fortalecer las redes de actores locales, públicos y privados. De esta forma se busca aumentar la competitividad del sistema productivo territorial mediante la difusión de las innovaciones en el tejido productivo local, la mejora en la calificación de los recursos humanos y la dotación de las infraestructuras básicas (p. 44).

Podemos afirmar que si bien las redes pueden distinguirse por el nivel de complejidad y articulación que entrañan y por los actores involucrados en su dinámica de funcionamiento, lo que tienen en común es la posibilidad de generar importantes beneficios para los procesos de desarrollo de un espacio territorial determinado. Esto se debe a que un modo de organización de la producción basado en redes deriva en una serie de ventajas que pueden aumentar la productividad y la competitividad. Las redes pueden formarse para producir, para comprar, para distribuir o comercializar, etc.; y sus miembros no necesariamente deben ser similares o complementarios: es posible que sean competidores con la capacidad de compartir distintas herramientas, como el acceso a la tecnología, información, investigación y desarrollo (I+D), etcétera.

Los clusters

En su artículo titulado "Los clusters y la competitividad", Porter (1999) señala que

> Los clusters son redes. Existen numerosas compañías en el mismo lugar geográfico que producen el mismo tipo de producto y también se encuentran en la misma localización las empresas que producen los insumos necesarios para dichas compañías. En definitiva, son concentraciones geográficas de empresas e instituciones que interactúan en determinado campo. Un grupo de organizaciones expertas en determinado terreno con proveedores especializados (p. 55).

El autor destaca la relación existente entre los *clusters* y su potencialidad para incrementar la competitividad de las empresas que los integran. Los *clusters* son esenciales para competir porque:

> a. Permiten el aumento de la productividad de las empresas. Esto se debe, entre otras razones, a que:
>
> -acumulan información especializada sobre los mercados, la competencia, las técnicas de producción, etc. y sus integrantes acceden a la misma con facilidad;
>
> -cuentan con acceso a insumos, ya que la

proximidad brinda la posibilidad de contar con un registro de proveedores especializados que pueden ofrecer con mayor facilidad servicios auxiliares y de soporte;

-tienen acceso a empleados especializados, ya que la posibilidad que se les plantea a los trabajadores de tener movilidad entre las empresas que integran el *cluster* permite atraer recursos humanos más calificados; y también

-pueden acceder a las inversiones realizadas desde el gobierno u otras instituciones en infraestructura, educación, etcétera.

b. Favorecen la innovación, pues las empresas que forman parte de los *clusters* pueden detectar con mayor facilidad, y obtener con celeridad, lo que necesitan para implementar determinadas innovaciones, a la vez que cuentan con la capacidad y la flexibilidad para producir los cambios a menores costos.

c. Promueven la creación de nuevas empresas, ya que en el interior de los *clusters* se identifican fácilmente los nichos de productos y servicios que no se han explotado hasta el momento.

Ramis, Sancho y Duch Navarro (1999), en sintonía con la lógica de razonamiento de Porter, añaden el siguiente argumento para justificar por qué los *microclusters* (*clusters* que funcionan en áreas geográficas concretas y no demasiado extensas) fomentan la competitividad de cada empresa que los integran:

> [...] la empresa una vez que ha decidido individualmente su estrategia, sea ésta la que sea, precisa que el conjunto de actividades del microcluster, tanto las que tienen que ver con su misma actividad productiva, en las diferentes fases del proceso, como las propias de servicios y de actividades complementarias, funcionen al nivel más eficiente, ya que de esta manera la competitividad de la empresa en cuestión se ve reforzada (p. 82).

Por su parte, Messner (1998) propone un marco de referencia —que denomina competitividad sistémica— para diagramar una estrategia de modernización capaz de responder a los requerimientos del contexto actual. Uno de los elementos que diferencia a este concepto de otros al momento de determinar los factores de la competitividad industrial es la delimitación de cuatro niveles analíticos: el *meta*, el *macro*, el *meso* y el *micro*. El autor resalta la importancia de focalizar las políticas en el nivel *meso*, donde la promoción y el apoyo a los *clusters* industriales pueden generar derrames beneficiosos que contagien a los actores menos desarrollados y, eventualmente, dinamizar los sistemas productivos a partir de la creación de ventajas competitivas dinámicas. Al respecto Messner (1998) dice:

> Las empresas industriales de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo se ven hoy ante la necesidad imperiosa de incrementar su competitividad. (...) Los esfuerzos más importantes para elevar la competitividad deben efectuarse a nivel de empresa. Ahora bien, la competitividad internacional no se explica exclusivamente a nivel empresarial. Las empresas se hacen competitivas al cumplirse dos requisitos fundamentales: primero, estar sometidas a una presión de competencia que las obligue a desplegar esfuerzos sostenidos por mejorar sus productos y su eficiencia productiva; segundo, estar insertas en redes articuladas dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se vean apoyados por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones (p. 10).

Meyer-Stamer y Harmes Liedtke (2005) definen a los *clusters* como: "[...] una aglomeración territorial de industrias estrechamente relacionadas entre sí" (p. 5). Cabe señalar que también se refieren al concepto de conglomerados productivos —que reúnen a productores e instituciones de apoyo que se especializan en un único producto— como concepto sinónimo de *clusters*.

Los autores destacan la importancia de la cooperación empresaria en este tipo de organizaciones territoriales y afirman que las ventajas que se derivan de la dinámica de los *clusters* se deben principalmente a esa cooperación y no a la cercanía.

Los *clusters* o conglomerados de empresas fomentan la competitividad por varias razones: facilitan el acceso a insumos y factores de producción a menores costos de transacción; aumentan la innovación por el estímulo que proviene de la rivalidad y la competencia local; generan economías externas a la empresa que pueden reducir los costos de los medios de producción de cada firma, en tanto se incremente la producción de la industria; promueven economías de escala, ya que estos agrupamientos de empresas obtienen un tamaño superior al de las empresas pequeñas y medianas que generalmente los conforman; posibilitan la presencia competitiva de las empresas en los mercados internacionales; estimulan la mayor especialización de los que se agrupan, lo que redunda en el fortalecimiento de la eficiencia; etcétera.

Entre las actividades conjuntas que se plasman con mayor frecuencia como producto de la cooperación entre empresas que se da en el interior de los conglomerados se encuentran:

> [...] los viajes conjuntos a ferias, la participación colectiva en pabellones de exhibición, la disponibilidad de instituciones de apoyo mantenidas en forma conjunta pero orgánicamente separadas, en áreas como la capacitación, la tecnología de la información o la información sobre exportaciones, y los grupos de presión política (Meyer-Stamer y Harmes Liedtke, 2005: 3).

Los distritos industriales

Marshall (1920) define a los distritos industriales como el agrupamiento de pequeñas empresas similares en un territorio, que tratan de mejorar su productividad como consecuencia de la división del trabajo entre ellas.

Una de las principales trabas al funcionamiento y la competencia de estas empresas puede derivarse justamente de su tamaño. Por esta razón, la reunión de muchas empresas pequeñas y medianas abocadas a similares o coincidentes actividades productivas, tiene la capacidad y potencialidad de generar verdaderos encadenamientos productivos, en la medida en que se vinculan favoreciendo la reducción de costos y mayores niveles de especialización. A la vez, generan un ambiente propicio para la creación y desarrollo de otras empresas como industrias auxiliares, dedicadas a actividades conexas.

Los beneficios que se derivan de la concentración de las empresas en un territorio determinado y que exceden a las ventajas individuales, están relacionados con la posibilidad de generar rendimientos crecientes de escala (o economías de aglomeración). Estos rendimientos crecientes son posibles debido a:

> [...] mayor disponibilidad de mano de obra especializada, mayor velocidad de circulación de información técnica y comercial, mayor disponibilidad de servicios de proveedores sectoriales y, finalmente, del conocimiento que los potenciales clientes tienen de la existencia de la concentración territorial de la oferta. Los factores que impulsan la mayor competitividad de estas áreas no son solo técnicos, sino también sociales (Venacio, 2005: 2).

Al conjunto de ventajas económicas que se derivan de la proximidad de las empresas, Marshall las llamó *externalidades por aglomeración*; y cuando estas ventajas/externalidades son fuertes, *distritos industriales*. Asimismo, este autor consideró a los procesos de innovación en territorios con estas características como consecuencia de la proximidad, ya que la presencia de actores dedicados a la misma actividad permite una rápida difusión del conocimiento a la vez que fomenta la habilidad y la mutua educación.

En estrecha relación con el distrito industrial, Venacio (2005) incluye el concepto de *aglomeración*, y dice que en este se sintetizan todas las características que Marshall plantea sobre los distritos. Los factores técnicos y sociales ya citados, que se derivan como beneficios de la concentración territorial de las firmas e impulsan la competitividad, se entienden como rendimientos crecientes a escala, externos a las empresas o economías de aglome-

ración. Por lo tanto, para el autor, la aglomeración es una forma viable de organización productiva que posibilita mayor competitividad en el contexto actual.

Becattini (2002) rescata los estudios de Marshall sobre el funcionamiento de los distritos industriales y acuerda en que se puede potenciar el desarrollo a través de esta organización productiva con cercanía física. Estas apreciaciones devienen de la observación de distintos casos que se daban en Italia a principios de la década de 1970, que permitían importantes economías externas a la empresa e internas al sistema de empresas del territorio. Al respecto, indica que:

> La explicación de aquellos fenómenos, que llegó espontáneamente a algunos investigadores italianos, al huir del impasse al que les constreñían las teorías dominantes, fue la presencia de un factor de potenciación de la productividad y de la innovación más ligado a la contigüidad física y menos ligado a la inversión en medios de producción (2002: 20).

Se observa en su planteo la posibilidad de incrementar la productividad y favorecer la innovación (uno de los determinantes del desarrollo que señala Vázquez Barquero) a partir de los vínculos que se desprenden de la proximidad. Los distritos industriales pueden potenciar el desarrollo económico mediante la conjunción de impulsos de competitividad con fenómenos de cooperación, circulación de información e interacción entre agentes.

Un aspecto a destacar es que los distritos industriales, como modo de organización productiva, pueden ser creados y recreados en sistemas locales no tan virtuosos originalmente, e incluso a partir de una situación inicial de empresas con actividades diferentes. Por lo tanto, deben ser promovidos desde la política pública porque en pocos casos son el resultado del desarrollo natural de mecanismos automáticos de mercado. En palabras de Becattini (2002):

> Las actividades de diferentes empresas, no necesariamente del mismo sector, podrían promoverse en ciertos casos de manera conjunta. Gradualmente se podría desarrollar un válido distrito industrial y, desde ese momento en adelante, el mero interés personal de los empresarios les induciría a trasladar sus fábricas e incluso a construir nuevas. Y pone de manifiesto que "sólo cuesta dar el primer paso, los siguientes son más fáciles" (p. 16).

En consecuencia, no se pueden resumir el surgimiento y funcionamiento de los distritos a las características de la concentración territorial de la industria, ya que requiere de iniciativas que promuevan su comportamiento y de estrategias graduales. Estos distritos industriales se constituyen en una oportunidad de generar desarrollo económico en los territorios donde se encuentran ubicados por su capacidad de mejorar la competitividad de las empresas y del espacio.

Como se mencionó, la dimensión *meso* se revaloriza, y por lo tanto son fundamentales las políticas y actividades que se promuevan en ese nivel sobre estas aglomeraciones. Según Messner (1998):

> Si damos por cierto que la efectividad a nivel meso se materializa a través de la acción coordinada de los actores sociales y que como lo indican los estudios de Porter, de la OCDE, de los adeptos a la teoría de los *districts*, y otros trabajos más, las dimensiones local, regional y nacional no pierden relevancia, existiendo más bien ventajas competitivas nacionales (Porter), y si la creación de ventajas competitivas está vinculada por lo tanto a las localizaciones industriales, resulta entonces que los requerimientos a las políticas meso son grandes, pero al mismo tiempo son amplios los márgenes para configurarlas. Si bien es posible aprovechar potenciales externos (*know-how* extranjero, participación en redes tecnológicas internacionales), el nivel meso permanece en cambio circunscrito a una sola zona geográfica, siendo un sistema institucional y organizativo articulado que no se puede exportar ni importar. La aglomeración es fomentada en medida especial por los patrones de organiza-

ción y gestión basados en redes de colaboración y predominantes en el nivel meso (pp. 30 -31).

El entorno institucional en el nivel *meso*, que favorece la diferenciación no solo en la producción sino también en la forma de organización y de gestión, contribuye asimismo a la generación de ventajas competitivas.

Gelmetti (2006) define a los distritos industriales como:

> [...] un modelo de desarrollo productivo y social que se caracteriza por la presencia activa de múltiples empresas que con un eficiente mecanismo de competencia y cooperación, alcanzan una exitosa conquista en los mercados internacionales. [...] Las conexiones pueden ser horizontales (empresas situadas en una misma fase de un determinado proceso de producción), verticales (empresas situadas en fases vinculadas del mismo proceso), laterales (empresas especializadas en la producción de especies distintas de una misma clase de productos o diagonales, empresas auxiliares) (pp. 187-188).

El autor vincula el concepto con la posibilidad que obtienen las empresas de participar en los mercados extranjeros. Además, señala cuatro ventajas competitivas que pueden presentar los distritos industriales:

> -Economías de concentración: la proximidad entre las empresas y la concentración de capacidades, infraestructura y proveedores locales son centrales para un desempeño competitivo, mientras se promueve la coordinación y la confianza. Estas ventajas también se dan cuando se radican en el territorio otras industrias complementarias, actividades de apoyo y afines, centros de capacitación, cámaras, etcétera.
>
> -Ventajas de especialización: por el aprovechamiento de economías de escala que se derivan de la alineación de las funciones productivas.
>
> -Ventajas de flexibilización: en el dinámico contexto actual, los distritos tienen la potencialidad de adaptarse como rama de actividad y desde la flexibilidad de cada empresa pequeña y mediana.
>
> -Ventajas de integración: la agrupación a partir de las capacidades locales y endógenas les permiten una posición favorable en la lucha por la competitividad. Están dadas por el desarrollo conjunto de conocimientos, el intercambio de experiencias, la difusión de las tecnologías, etcétera.

Los sistemas productivos locales

La forma de organización del sistema productivo local, constituye un factor central en el desarrollo económico local. Al respecto Becattini (2006) señala:

> Yo veo en esta concepción la mejor respuesta al puzzle del desarrollo: el incremento de productividad del proceso en su conjunto pasa por la continua redefinición de las fronteras entre las diferentes fases del proceso productivo y entre las diferentes localizaciones del gran distrito. Aquí no varían sólo las fronteras de los sectores industriales (...), sino que, junto con ellas, también varían las fronteras de los lugares (p. 25).

Es decir, en la medida en que se organizan y reorganizan estos sistemas productivos (con todos los actores y agentes que implica el concepto) son posibles los aumentos de productividad y la mejora de la competitividad con el consiguiente desarrollo.

Para Naclerio (2011) los sistemas productivos locales son:

> Sistemas que vinculan unidades productivas –en particular micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) e instituciones localizadas en un territorio- para desarrollar acciones o estrategias conjuntas. (...) se asocian en la realización de actividades para lograr objetivos comunes. Las empresas asociadas pueden

> ser del mismo sector o pertenecer a una misma cadena de valor (p. 23).

A los efectos de realizar una construcción teórica sobre los sistemas productivos locales que los constituya en objeto de políticas públicas, Naclerio (2010, 2011) pone de relieve cuatro enfoques que le dan contenido: el enfoque de desarrollo local, la noción de distrito industrial, el enfoque *cluster* y la trama productiva. El autor indica que existe un vínculo directo entre la promoción de los sistemas productivos locales y la potenciación del desarrollo, a partir de la posibilidad de mejorar los niveles de competitividad:

> Se requiere la conformación de Sistemas Productivos Locales para lograr el desarrollo de la región, pues el mercado no desarrolla las regiones postergadas (enfoque desarrollo local). En este sentido, sumado a que la asociatividad permite innovar (cluster y distrito industrial) y, por tanto, producir competitivamente (cluster y trama productiva), permite desarrollar nuevos eslabones y reforzar los existentes para consolidar la cadena de valor. (...) crear y promocionar SPL a través de la política industrial implica dotar al sistema económico de nuevas capacidades y potenciar su desarrollo (Naclerio, 2010: 26).

El autor menciona una serie de resultados que obtuvieron los sistemas productivos locales en Argentina, promovidos desde la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyME) dependiente del Ministerio de la Industria de la Nación. Aquí los retomamos como evidencia empírica concreta que da cuenta de que estos sistemas pueden generar los siguientes beneficios, entre otros:

> -Fortalecimiento del sistema y de cada empresa integrante.
>
> -Mejoras en la escala, capacidad y dinámica productivas, sobre todo de aquellos sistemas que encararon proyectos de inversión con créditos que se brindaron a tales fines.
>
> -Superación de barreras para comerciar productos a escala nacional e internacional de muchas pymes.
>
> -Generación de más puestos de trabajo, mejora de las condiciones laborales y de los niveles de facturación.
>
> -Aumento de la calificación de los recursos humanos, de la participación en instancias de formación continua (programas de capacitación), y de la asistencia técnica recibida.
>
> -Incorporación de mayor valor agregado a los productos elaborados por cada empresa y a los procesos productivos, debido —entre otros factores— a la integración de las actividades de las distintas firmas.
>
> -Más competitividad sistémica de las empresas que integran los sistemas productivos locales como resultado del mayor énfasis dado a los procesos de aprendizaje e incorporación y desarrollo conjunto de tecnología.

Una cuestión central y distintiva que señala Naclerio (2011) es el concepto de asociativismo, al que considera como el concepto rector que da contenido a la política de generación de sistemas productivos locales.

> La asociatividad entre unidades productivas e instituciones es el nudo central del sistema y apuntala la organización entre actores locales para fomentar el desarrollo. [...] La vinculación e interacción entre las unidades productivas en un cierto marco institucional se traduce en una mejora en ventajas competitivas dinámicas y, en algunos casos, garantiza su supervivencia (pp. 38-39).

De este modo, el asociativismo se considera como una estrategia capaz de favorecer la competitividad de las empresas pequeñas y medianas.

Pezzini (2006) presenta los siguientes beneficios que se derivan de los sistemas productivos locales más dinámicos:

> [...] hábiles en maximizar iniciativas y mejorar las habilidades existentes para producir (mediante prueba y error) aquellas mejoras continuas en la diferenciación de producto y

> aquellas innovaciones ‹incrementales› que son cruciales en las industrias de elevada natalidad de empresas [...] resultando en una diferenciación y multiplicación de productos [...] son capaces de orientar rápidamente la producción hacia unos pocos productos exitosos dentro de un amplio abanico de productos estacionales. Las pequeñas empresas locales disponen de equipamientos flexibles que minimizan los tiempos fuera de servicio durante los cambios. Además, tienen una organización del trabajo en la cual las tareas están definidas de forma más estricta y los trabajadores están implicados de forma más activa en la resolución de problemas (trabajadores multitarea y con varias habilidades). Como tal, pueden actuar para 'reducir riesgos' de elección de diseños que no se ajustan con ninguno de los requisitos del mercado. Estos requisitos son el resultado de una competencia dirigida hacia el producto en la cual hay empresas ganadoras y perdedoras en función de su acierto en el diseño del producto (p. 186).

Conclusiones

La posibilidad de promover el desarrollo económico local está ligada a la forma en que se organiza espacialmente la producción en los territorios y, por lo tanto, a los vínculos que se plantean entre los diferentes actores intervinientes en la dinámica local. En este sentido, Vázquez Barquero (2005) indica que:

> Una de las fuerzas centrales del desarrollo económico reside en cómo se organiza el sistema productivo, ya que las relaciones entre las empresas afectan, directamente, al comportamiento de la productividad y, por lo tanto, a los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías. [...] las relaciones y la interacción entre empresas de un sistema productivo pueden contribuir a mejorar los resultados económicos de cada una de las empresas, si consiguen hacer aflorar las economías potenciales que existen en los sistemas productivos (p. 47).

Existe una amplia variedad de enfoques, perspectivas y conceptos que remiten a la cuestión del asociativismo. En este capítulo presentamos, en principio y con cierto nivel de profundidad, los que refieren a las redes, los *clusters*, los distritos industriales y los sistemas productivos locales. También se mencionan, de manera tangencial, algunos otros conceptos relacionados: eslabonamientos, trama productiva, economías de aglomeración, arreglos productivos, conglomerados, etcétera.

En sintonía con las perspectivas teóricas presentadas e independientemente del tipo de vínculo al que nos estemos refiriendo, todos los autores concuerdan en que las empresas que participan en este tipo de redes asociativas obtienen una innumerable serie de ventajas y beneficios que se desprenden de manera directa e indirecta de su participación en las mismas. En términos generales y de manera sintética, podemos decir que las empresas que participan de estas redes obtienen mejoras en sus niveles de eficiencia y mayores rendimientos en el ámbito productivo, lo que las conduce inexorablemente al logro de mejoras en sus niveles de competitividad. Una cuestión a destacar es que cuando nos referimos a las *redes asociativas*, además del rol protagónico que desempeñan los miembros de las mismas (empresas, instituciones educativas, organismos no gubernamentales, cámaras empresariales, etc.) también adquiere relevancia el marco territorial capaz de mantenerlas y sostenerlas, en tanto se entiende que el espacio territorial debe proveer una serie de servicios y contar con cierta infraestructura que habilite y/o promueva estas experiencias asociativas. En este sentido, Alburquerque (2002) señala que:

> Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) deben encontrar, pues, en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión tales como la información sobre tecnologías y mercados; asesoría en gestión empresarial y tecnológica; prospección de mercados y logística comercial; capacitación de recursos humanos; cooperación empresarial; líneas de financiación de capital riesgo y sociedades de garantía recíproca y de avales;

etc. De esta forma, las MIPYMES podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. De esta forma el territorio y el medio local se convierten en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como suministrador de recursos estratégicos y externalidades positivas para eficiencia productiva y la competitividad empresarial (p. 7).

En nuestro país, los antecedentes en este tipo de prácticas son reducidos porque prima una desconexión entre las pequeñas y medianas empresas y pocas experiencias "exitosas" de agrupamientos productivos. También se debe recordar que no todos los territorios están en igualdad de condiciones para generar y promover estas formas de organización que descansan en la cooperación.

Para concluir, podemos indicar que de la construcción teórica expuesta se desprende que las empresas que participan en redes asociativas alcanzan un conjunto de ventajas que impulsan la competitividad y que, por definición, estimulan y potencian el desarrollo económico local. Por lo tanto, la competitividad se convierte en requisito y determinante para el desarrollo y, en el marco del propósito de este trabajo, la manera de impulsarla para desencadenar y favorecer esa sinergia es a través de una organización basada en el funcionamiento de redes asociativas.

Referencias bibliográficas

Alburquerque, F. (1999a). Biblioteca digital Municipal de la Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Manuel%20Alburquerque%20-%20Diputaci%F3n%20de%20Barcelona%20(1999)%20Manual%20del%20Agente%20del%20Desarrollo%20Local.pdf

Alburquerque, F. (1999b). Identidad y territorio. En M. C. Elgue (comp.). *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Buenos Aires: Corregidor.

Alburquerque, F. (2002). Biblioteca Digital de Vanguardia para la Investigación en Ciencias Sociales. Recuperado de: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251777123.alburquerque_cambio_estructural_globalizacion_y_desarrollo_economico_local_1997_0.pdf

Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, 1, 9-32.

Becattini, G. (2006). Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial. *Economía Industrial*, 359, 21-28.

Buitelaar, R. (2000). *¿Cómo crear competitividad colectiva?* División de Desarrollo Productivo y Desarrollo Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL.

Coffey, W. y Polese, M. (1984). The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth. *Papers of the Regional Science Association* 55, pp. 1-12.

Coffey, W. y Polese, M. (1985). Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications. *Regional Studies*, 19, 85-93.

Ferraro, C. (2003). *Estudio 1.EG.33.3 Estudios sobre empleo. Componente B: Desarrollo productivo local en Argentina.* Buenos Aires: BID, CEPAL-ONU, Ministerio de Economía de la Nación.

Gelmetti, C. (2006). *PyMEs globales. Estrategias y prácticas para la internacionalización de pequeñas y medianas empresas*. Buenos Aires: Ugerman Editor.

Madoery, O. (2001). El valor de la política de desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (compiladores). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 200-229). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics.* Londres: Macmillan and Co., Ltd.

Messner, D. (1998). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Recuperado de: https://www.die-gdi.de/en/others-publications/article/latinoamerica-hacia-la-economia-mundial-condiciones-para-el-desarrollo-de-la-competitividad-sistemica/

Meyer-Stamer, J. y Harmes Liedtke, U. (2005). IBERPYME. Recuperado de: http://iberpyme.sela.org/Documentos/comopromoverclusters.pdf

Naclerio, A. (2010). Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Inclusivo/Sistemas%20Productivos%20Locales.pdf

Naclerio, A. (2011). La Política Cluster. El caso de los Sistemas Productivos Locales promovidos por la SEPYME. Proyecto PNUD ARG/05/024, Promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional. Ministerio de la Industria de la Nación.

Pezzini, M. (2006). Sistemas productivos locales de pequeñas empresas como estrategias para el desarrollo local. Los casos de Dinamarca, Emilia-Romagna y Comunidad Valenciana. *Revista Economía Industrial*, 359, 185-200.

Porter, M. (1999). Los clusters y la competitividad. En M. C. Elgue (compilador). *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Buenos Aires: Corregidor.

Ramis, L.; Sancho, J. y Duch Navarro, E. (1999). La creación de ventajas competitivas a nivel de microclusters. En M. C. Elgue (compilador). *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Buenos Aires: Corregidor.

Stöhr, W. (1985). *Complejos Territoriales de Innovación.* Documento CPRD – C / 100. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Vázquez Barquero, A. (2000a). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Vázquez Barquero, A. (2000b). *La política de desarrollo económico local*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Universidad Autónoma de Madrid. Barcelona: Antoni Bosch.

Venacio, L. (2005). Eumed net. Enciclopedia virtual. Recuperado de: http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/222/distritos-industriales.htm

Yoguel, G.; Borello, J. y Erbes, A. (2005). *Conglomerados productivos: Competitividad, Desarrollo Local e Innovación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva.

Unicipio: experiencia de gestión de urbe plurimunicipal mediante técnicas de cooperación e integración

Gustavo Boullaude

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Introducción

La provincia de Mendoza tiene una superficie de 148827 km^2 y está constituida por dieciocho departamentos. Cada una de dichas jurisdicciones político -administrativas configura una entidad autárquica con base territorial. En esta provincia se encuentra el núcleo urbano más importante del oeste argentino; se trata del Área Metropolitana de Mendoza (AMM), integrada por seis municipalidades: Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú, Luján y Guaymallén. El AMM comprende una superficie de 313,7 km^2 y conforme al censo de 2010, su población era de 979 397habitantes.

Integrada por siete municipios, incluida la capital, concentra el 65 % de la población provincial y el 71 % de la población urbana. Asimismo, agrupa las principales actividades económicas, de inversión y prestación de bienes y servicios especializados. Su localización estratégica en el sistema urbano nacional y el corredor bioceánico le otorga importancia como prestadora de bienes y servicios en los ámbitos local, regional e internacional.

A comienzos del año 2016 tuvo lugar la creación de Unicipio. Por razones de lógicas territoriales y funcionales se incluyó al municipio de Lavalle dentro del Consejo Metropolitano, aunque no forme parte del continuo urbano de la metrópolis. Se entendió en este momento que aunque la ciudad de Lavalle se encuentra a unos 35 km. de la urbe, su funcionamiento y dependencias están intrínsecamente interconectados.

En el presente trabajo se analiza la conformación de Unicipio, un ente interjurisdiccional creado para la gestión integrada del AMM, y se describen brevemente sus principales notas y experiencias de gestión.

1. Creación y finalidad

Creado por el Decreto Provincial Nº 177 del 19 de febrero de 2016, Unicipio es el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana. Se trata de un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta las principales temáticas socioambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo. Esta herramienta tuvo su origen en la amplia participación pública e institucional lograda en torno a Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la provincia de Mendoza.

Unicipio tiene como objetivo establecer parámetros de gobernanza conjunta con los municipios del AMM para el tratamiento de las problemáticas comunes a escala metropolitana. Asimismo, crear consensos y acuerdos para lograr posturas unificadas y coherentes en diversas materias, evitando los esfuerzos estancos de las políticas públicas y propiciando la colaboración intermunicipal de los munici-

pios del Área Metropolitana de la Provincia de Mendoza.

En la presentación del documento Plan de Acción "Área Metropolitana de Mendoza Sostenible" producido por Unicipio (2018), se destaca: "... Funcionamos como metrópolis, con problemas y desafíos que exceden los ámbitos municipales y con necesidades sociales, económicas y ambientales similares..." (s. p.).

Unicipio es el vehículo a través del cual las autoridades de las distintas jurisdicciones que conforman el AMM encauzaron el cumplimiento de lo previsto en la ley provincial N° 8051, cuyo art. 10 dispone:

> ... por el contexto de la pluralidad de territorios departamentales que contiene y la unidad geográfica que forma el denominado "Gran Mendoza", se deberá definir para él un Plan Metropolitano Integrado y planes especiales de coordinación con respecto a servicios, equipamientos, infraestructura, recursos humanos, gestión del riesgo y otros temas que hacen tanto a su integridad y crecimiento como ciudad, como la calidad de vida de sus ciudadanos, que será monitoreado y dirigido por las autoridades de los diferentes municipios que la componen, quienes definirán la forma jurídica más adecuada para llevarlo adelante... (inc. a-1).

2. Organización

Unicipio tiene su antecedente en un convenio suscripto en 2015 entre el Poder Ejecutivo y las municipalidades, el cual debió ser ratificado por decreto del Gobernador y por cada una de las comunas participantes. Ello no sucedió, y así Unicipio fue creado por decreto del Poder Ejecutivo provincial.

El decreto de creación establece "Artículo 1° - Créase en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socio-Ambientales Municipales para el Gran Mendoza 'Unicipio'...". Al no atribuirle la calidad de organismo descentralizado y autárquico se concluye que se trata de un órgano meramente desconcentrado. Conforme a las normas que rigen la organización administrativa en la provincia de Mendoza, los órganos superiores tienen poder jerárquico sobre los órganos desconcentrados que de ellos dependen, el que abarca toda la actividad de los órganos dependientes y se refiere tanto a la legitimidad como a la oportunidad o conveniencia de la misma. Además, los órganos inferiores deben obediencia a sus superiores (Ley de procedimiento administrativo N° 9003 de la provincia de Mendoza, artículos 3, 14 y siguientes, 17 y siguientes, 179, siguientes y concordantes).

La solución resulta objetable. Si bien Unicipio es un órgano estatal, no debería formar parte de los organigramas del Estado provincial ni de los estados municipales. Se trata de un organismo interjurisdiccional: no resulta adecuado integrarlo a la administración central, ni someter a un órgano de tales características a las reglas que emanan de las relaciones de jerarquía administrativa. Sin embargo, mi crítica apunta a una falencia técnico-jurídica que en la práctica administrativa no ha exhibido dificultades; ello por cuanto en la experiencia de gestión, a Unicipio no se le han aplicado las reglas relacionadas con el poder jerárquico.

Debe reconocerse además que la inclusión de este ente en el ámbito de la administración central, como organismo desconcentrado, presenta una evidente ventaja, cual es el apoyo en la estructura y los recursos presupuestarios del Poder Ejecutivo provincial. Otra estructura más ambiciosa (como organismo interjurisdisdiccional dotado de personalidad jurídica, con estructura y presupuesto propios) hubiese requerido aportes económicos permanentes de todos los municipios involucrados, un objetivo de difícil concreción.

Al tratarse de un órgano colegiado le resultan aplicables, de manera supletoria a las disposiciones de su propio reglamento, las normas sobre sesión, *quorum* y deliberación que establece la Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza Nº 9003 en su art. 40.

Según lo dispone el art. 2 del Decreto N° 177/16, integrarán Unicipio representantes designados por los siguientes organismos de la administración pública:

a) Un (1) representante de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial del Gobierno de Mendoza.

b) Un (1) representante de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.

c) Los intendentes de los municipios del Gran Mendoza: Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú, Luján de Cuyo, Guaymallén y Lavalle.
Los referidos funcionarios son miembros del Consejo.

No obstante, las actividades se apoyan en equipos técnicos. El reglamento administrativo establece que a cada municipalidad le corresponde la designación de un representante técnico.

Cabe señalar además que la participación en Unicipio se ha ido ampliando. Actualmente no solo cuenta con una coordinadora por la provincia y uno o dos coordinadores por municipio, sino que también dispone de un coordinador por cada uno de los Ministerios provinciales y otro por cada entidad descentralizada. De esta manera, la gestión de las diferentes temáticas se lleva a cabo con una representación multisectorial, lo que favorece el abordaje integrado y el diálogo entre los distintos niveles de decisión.

Conforme lo establecido por el artículo 5 del Decreto 177/16, el secretario de Ambiente y Ordenamiento Territorial, ejercerá la presidencia de Unicipio, y en tal carácter, es el encargado de realizar la convocatoria a sesiones y de coordinar el funcionamiento y la agenda del Consejo. Por su parte, los intendentes municipales son vocales del organismo.

El Artículo 6 prevé que, a requerimiento de las partes, el Consejo podrá convocar a representantes de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales para prestar colaboración técnica o asesoramiento en temas específicos.

Sin perjuicio de la actividad cotidiana de los equipos técnicos de Unicipio, la actividad del Consejo no es de carácter permanente, sino que se lleva a cabo cada vez que sesiona, tal como sucede con todo organismo colegiado.

3. Aspectos reglamentarios y administrativos

El Artículo 7 del Decreto N° 177/16 dispone que las resoluciones de Unicipio no son de carácter vinculante. En tres años y medio de gestión, el organismo no ha tenido necesidad de emitir resoluciones para operar. El mismo artículo prevé que Unicipio dicte su propio reglamento de funcionamiento, el cual aún no ha sido aprobado.

Acerca de su competencia, tiene las siguientes funciones:

1) Sugerir al Poder Ejecutivo Provincial y Municipal medidas destinadas a la preservación y el desarrollo sustentable de los municipios.

2) Coordinar las acciones destinadas al desarrollo de proyectos para una gestión sustentable de las problemáticas de carácter interjurisdiccional.

3) Darle tratamiento a problemáticas específicas a partir del trabajo de técnicas de apoyo.

4) Coordinar los esfuerzos presupuestarios provinciales y de los municipios para incrementar el impacto positivo de las obras y programas a ejecutarse (Decreto 177/16 art. 1).

Unicipio carece de personalidad jurídica, de presupuesto propio y de patrimonio. Tanto el recurso humano en el que se apoya su labor como los recursos necesarios para el funcionamiento de su pequeña estructura administrativa son provistos por cada uno de sus miembros.

El trabajo cotidiano de Unicipio tiene su impulso en el equipo técnico proporcionado por el Gobierno de Mendoza bajo un esquema de gerencia autónoma, en virtud del cual la coordinación del ente

intermunicipal se encuentra a cargo de un funcionario designado especialmente, que acompaña al consejo directivo integrado por los representantes provinciales e intendentes comunales (Cravacuore, 2006).

En las contrataciones administrativas efectuadas, el Estado provincial ha sido la persona pública estatal que ha asumido el rol de comitente.

Así se llevó a cabo, por ejemplo, la invitación a presentar expresiones de interés SEPA-41SBCC-CF Servicios de Consultoría – Préstamo BID N° 3780/OC-AR – Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (DAMI II) para el proyecto Sistema Integrado de Información y Gestión para la Refuncionalización y Recuperación del Arbolado Urbano – Área Metropolitana Mendoza – Unicipio, convocado por la Unidad de Financiamiento Internacional, órgano desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de Mendoza, con un presupuesto estimado de USD 750 000.

4. Experiencia de gestión

A través de Unicipio se ha logrado la concreción de numerosos proyectos. Al respecto, explica su coordinadora general, ha facilitado el logro de los objetivos el hecho de que "hemos encontrado expertos en los municipios, gran colaboración y asistencia perfecta a las reuniones por parte de los técnicos municipales, la academia y otras instituciones y por otra parte, un gran respaldo político que ha avalado nuestras decisiones" (Marty, 2019).

A su vez, señala tres componentes que han posibilitado el proceso de coordinación. Por una parte, el hecho de que se trata de reuniones en las cuales participan equipos técnicos de cada organismo, y a su vez, que mayormente no han existido grandes discrepancias en la manera de abordar los problemas analizados. El tercer motivo, da cuenta de una estrategia de proceso: ir de menos a más en el trabajo colaborativo.

> Creo que muy acertadamente y no sin querer, hemos comenzado a gestionar temas 'amenos' o 'light'... como los árboles, las bicisendas o la creación de un parque. Esto nos ha permitido ir creando una conciencia metropolitana a los propios actores que de a poco han ido dimensionando el poder de la mirada metropolitana (Marty, entrevista 9/2019).

A continuación se sintetizan los proyectos más relevantes.

4.1 Participación en el programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES): formulación del Plan de Acción "Área Metropolitana de Mendoza Sostenible"

América Latina y el Caribe (ALC) es la zona que presenta el mayor porcentaje de población residiendo en áreas urbanas en el mundo. Las tasas de crecimiento fueron del 41 % en 1950 y crecieron a un 80 % en la actualidad. Se espera que para el año 2050 el porcentaje alcance a casi el 89 % de la población de la región, lo que representa un gran desafío en materia de planificación urbana y ambiental, mejoras en el sistema de transporte público y acceso a servicios básicos.

Este crecimiento urbano implica una serie de retos y oportunidades. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideró que para enfrentar los desafíos de sostenibilidad del crecimiento de la región, se requería promover un enfoque integral basado en una visión de desarrollo urbano estratégico.

Con este objetivo, en el año 2010 puso en marcha la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES). Esta iniciativa de asistencia técnica a los gobiernos de ciudades intermedias de ALC permite, por medio de una rápida evaluación, la identificación, organización y priorización de acciones de corto, mediano y largo plazo que posibiliten mejorar la calidad de vida de las ciudades latinoamericanas y alcanzar una mayor sostenibilidad. Unicipio forma parte de ella, y su implementación se da a través de la Subsecretaría de Relaciones Municipales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

El Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) es un programa de asistencia técnica no reembolsable que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y la ejecución de planes de sostenibilidad urbana. Desde el año 2016, los siete departamentos integrantes de Unicipio son parte del CES, con lo cual se suman a otras urbes latinoamericanas entre las que figuran varias de nuestro país.

De esta forma, Unicipio logró comenzar a identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas para afrontar, mediante proyectos de preinversión, las principales problemáticas que obstaculizan su crecimiento sostenible.

Durante dos años el organismo trabajó en la preparación, diagnóstico, priorización y elaboración de un plan de acción para la sostenibilidad de la metrópolis. Dicho plan contiene propuestas concretas para intervenir en las áreas identificadas como críticas a partir del análisis de 150 indicadores relacionados con aspectos ambientales, urbanos, fiscales y de gobernanza.

Fruto de este programa, Unicipio produjo el documento Plan de Acción "Área Metropolitana de Mendoza Sostenible" contribuyendo al objetivo de establecer un plan interjurisdiccional para el AMM de conformidad con lo previsto en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado por ley Nº 8999 de la provincia de Mendoza. El Plan de Acción "Área Metropolitana de Mendoza Sostenible" abreva en las directrices y lineamientos del PPOT, y establece una serie de acciones estratégicas a corto, mediano y largo plazo que, enmarcadas en el proceso de ordenamiento territorial liderado por la provincia de Mendoza, contribuyan al desarrollo sostenible de la ciudad a partir de un abordaje integral.

La metodología del CES utiliza los siguientes criterios para valorar los 27 temas abordados para el AMM:

-Diagnóstico técnico o semaforización: resulta de la etapa de diagnóstico y evaluación de indicadores; se obtiene un color final para cada tema (rojo cuando es crítico, amarillo cuando requiere mejoras en aspectos clave y verde cuando es óptimo).

-Opinión pública: manifiesta, mediante datos obtenidos de una encuesta, la valoración de la ciudadanía para cada tema.

-Impacto económico: determina los beneficios socioeconómicos que obtendría el AMM al resolver la problemática de cada tema.

-Impacto ambiental: considera los temas que mayor impacto generan tanto en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) como en la vulnerabilidad ante amenazas naturales.

Como resultado se obtiene la jerarquía de temas críticos en los que deberá enfocarse el AMM para alcanzar la sostenibilidad ambiental, socioeconómica, fiscal y urbana.

La fase metodológica culmina con la elaboración de un plan de acción para la sostenibilidad de la ciudad que contiene propuestas concretas para intervenir en las áreas identificadas como críticas en el corto, mediano y largo plazo.

De esta manera, el plan de acción CES se estructura bajo tres ejes de desarrollo, que se orientan a alcanzar estándares de sostenibilidad deseables para el AMM. Entre otros objetivos contempla:

1. La eficiencia energética en cada municipio.
2. La redensificación de la trama urbana a través de la ocupación de vacíos urbanos.
3. La creación de nuevos espacios verdes.
4. La gestión de riesgo de desastres.
5. La reducción de gases de efecto invernadero mediante estrategias de movilidad sostenible no contaminante.
6. La generación de programas de turismo sustentable.
7. La salvaguarda del cordón verde productivo, el cual abastece casi el 15 % del mercado frutihortícola del país.

Los ejes de desarrollo son los siguientes:

Eje I. Desarrollo ambiental sostenible. El eje propone cinco líneas de acción: gestión de riesgos y resiliencia urbana del AMM; gestión integral de residuos sólidos urbanos del AMM; mitigación del cambio climático; planificación hídrica integrada; protección de áreas de fragilidad ambiental.

Eje II. Desarrollo socioeconómico integrado. Las líneas de acción que propone este eje son: desarrollo de capital humano; promoción del emprendedorismo; consolidación de un *cluster* de innovación y TIC; fortalecimiento de cadenas productivas locales; integración regional productiva; turismo sostenible; accesibilidad al empleo.

Eje III. Desarrollo urbano funcional equilibrado. Las líneas de acción para este eje son: ordenamiento territorial del AMM; promoción de un hábitat de calidad; promoción de la movilidad sostenible; fortalecimiento de la seguridad ciudadana; desarrollo de áreas verdes; intervenciones de transformación urbana.

4.2 Sistema integrado de información y gestión para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano del área metropolitana Mendoza

En el documento "Sistema integrado de información y gestión para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano del área metropolitana Mendoza" (2018) se destaca:

> El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, a través de la Unidad Ejecutora Central (UEC) se ha integrado al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI II-BID 3780/OC-AR), con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida y la competitividad de las ciudades en Argentina, promoviendo la implementación de mecanismos innovadores de gestión metropolitana, para la ejecución de programas y proyectos, y la prestación de servicios, cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (p. 12).

Como se desprende de lo expresado en el texto, tal es el caso del Área Metropolitana de Mendoza o Unicipio.

Con financiamiento del BID, en Unicipio ya se está trabajando en planes de manejo del arbolado público y espacios verdes, con la aspiración de alcanzar las metas propuestas por la ONU de 10 a 12 m^2 de espacios verdes por habitante, un tema esencial del oasis que da vida al mayor núcleo urbano de la región. El proyecto en marcha incluye un censo georreferenciado del arbolado urbano que se pueda gestionar a través de una plataforma digital actualizable; la adquisición de equipamiento informático para manejar el censo; la refuncionalización del vivero provincial de Perdriel; la compra de destoconadoras y equipamiento agrícola. El AMM tiene 865 000 forestales.

La formulación, implementación y puesta en marcha del proyecto estará a cargo de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial Mendoza, en el marco del Unicipio. Para el cumplimiento de las contrataciones y adquisiciones de bienes en particular, la Secretaría contará con la asistencia técnica de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI) del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Mendoza.

En el documento "Sistema integrado de información y gestión para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano del área metropolitana de Mendoza" (2018) se formuló la justificación del proyecto del siguiente modo:

> Frente a un territorio altamente poblado como el Área Metropolitana Mendoza, se plantea la necesidad de crear un Sistema Integrado de Información y Gestión del Arbolado Urbano con espíritu metropolitano, a través de la promoción de una estrategia innovadora de gestión gubernamental, optimizando los recursos humanos, institucionales y en equipamiento, teniendo presente la importancia de la mejora la calidad de vida en las ciudades, su valor estético, su funcionalidad y que pueden explicarse como aportes al mejoramiento del micro-

clima urbano, la remediación y el biomonitoreo ambiental (p. 29).

Componentes del proyecto

Componente 1: Fortalecimiento institucional a través de la creación de la Mesa de Gestión del Arbolado Público (MeGAP).

Componente 2: Diseño e implementación de un sistema de información y gestión del arbolado púbico urbano viario metropolitano.

Componente 3: Refuncionalización de viveros provinciales y fortalecimiento institucional para la actuación interjurisdiccional en el sistema de arbolado público urbano.

Componente 4: Adquisición de equipamiento para el manejo del arbolado urbano del Área Metropolitana Mendoza.

Componente 5: Permeabilización de acequias de riego, con el fin de lograr mayor disponibilidad e infiltración de agua.

Ejecución

Para la implementación del proyecto del sistema integrado de información y gestión, para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano viario del Área Metropolitana Mendoza, se prevé el trabajo articulado entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través de Unicipio. En toda la etapa de puesta en marcha del proyecto se continuará trabajando con la asistencia técnica y la administración financiera de la UFI Mendoza, que depende del Ministerio de Hacienda y Finanzas provincial; sus integrantes realizarán la primera revisión de los documentos de formulación y análisis económico, previa a la remisión de la UEC del Ministerio del Interior de la Nación.

Cabe resaltar que si bien operativamente la responsabilidad de la ejecución del proyecto recaerá sobre la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la provincia, dada la necesidad de su compromiso institucional y la competencia legal que le corresponde en materia de arbolado urbano, una vez en funcionamiento la Mesa de Gestión del Arbolado Público (MeGAP), el Unicipio —como órgano interjurisdiccional metropolitano— tendrá injerencia en el desarrollo y seguimiento. Además el proyecto deberá contar con su revisión de los documentos de licitación que requiera la concreción de los diferentes componentes que lo constituyen. La suma prevista para el total de la inversión es de USD 2 457 000.

4.3 Master Plan Ciclovías

El estudio se inscribe dentro de la cartera de proyectos del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El organismo ejecutor es la Unidad Ejecutora Central (UEC) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

El Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial, municipal).

Los informes entregados a lo largo del estudio se organizaron de la siguiente manera: el primero contiene los antecedentes del estudio, definiciones, el enfoque general, objetivos y cuestiones metodológicas, así como una caracterización del área metropolitana de Mendoza (AMM) y un diagnóstico de la situación de la bicicleta en el AMM. El segundo hace un análisis de las condiciones geográficas del AMM, así como del sistema de transporte de la región. También recopila los criterios que guiaron la formulación de una primera red preliminar y la metodología empleada para su formulación. El tercer informe contiene información sobre una red preliminar. El cuarto muestra la red propuesta luego de una serie de rondas de validación con autoridades de los municipios del AMM. El quinto informe contiene especificaciones técnicas para el diseño de las trazas,

los resultados de una encuesta realizada en el marco del estudio, indicadores de monitoreo, y cuestiones sobre la gestión y administración de la red.

El producto de este estudio identifica las trazas que conformarán una red metropolitana de ciclovías que será desarrollada en los siete municipios que conforman el Área Metropolitana de Mendoza en dos etapas de prioridad con un horizonte de 10 años sobre la base del enfoque, las metodologías y los criterios definidos en los informes. El estudio brinda un mapa de ruta para ir priorizando y formulando los proyectos durante la ejecución de infraestructura para la bicicleta en el AMM.

Este proyecto permitirá la interconexión continua entre los diferentes municipios del Área Metropolitana a fin de facilitar el acceso a la urbe usando la bicicleta como medio de movilidad cotidiana, al margen del uso deportivo o lúdico.

4.4 Otras acciones proyectadas

Unicipio está avanzando en la colocación de cámaras, luminarias y en la capacitación del personal de los diferentes centros de monitoreo de seguridad en cada municipio. El AMM cuenta con 216 000 luminarias.

Al igual que para las demás grandes urbes del mundo, una cuestión clave para los municipios que integran Unicipio es la gestión integral de residuos sólidos urbanos, dado que genera 1300 toneladas de residuos por día. Con ese objetivo, se implementará un sistema integrado con nuevas infraestructuras para el tratamiento y disposición final de los residuos, además de las ya existentes. La meta es lograr la separación en origen de húmedos y secos.

A su vez, de acuerdo con información oficial, Unicipio articulará acciones con la Secretaría de Cultura, el Ente Autárquico de Turismo y el Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes para acordar obras de infraestructura y diseñar una agenda metropolitana. Todo esto con la inclusión de un mapeo georreferenciado de eventos culturales, turísticos y deportivos para brindarle a la ciudadanía una mejor atención y canales de información de fácil y rápida comprensión.

Reflexiones finales

Si las municipalidades que conforman una urbe son gestionadas como compartimientos aislados, generan ineficiencias y no permiten una proyección que posibilite delinear el futuro común. La gestión inorgánica de las áreas metropolitanas impide la formulación de una visión y planificación integradas. Esta situación de fragmentación funcional y espacial dificulta la posibilidad de proyectar e implementar mecanismos de coordinación que conduzcan los procesos de desarrollo económico, social y territorial.

Frente a la falta de coordinación para identificar la naturaleza e importancia de los problemas comunes al territorio del área metropolitana, cabe preguntarse si es posible gobernar de manera asociada.

Sin perder la autonomía que la Constitución Nacional le reconoce a cada municipio, la gestión pública de los gobiernos locales y provinciales desde una perspectiva interjurisdiccional constituye una estrategia que mejora la eficiencia de las inversiones y su impacto en la resolución de problemas compartidos

Además, la gestión de la urbe mediante órganos jurisdiccionales facilita la postulación de los gobiernos locales en pos de obtener el financiamiento nacional e internacional disponible para proyectos de desarrollo sostenible. Uno de ellos es el Programa DAMI, que promueve el establecimiento de arreglos institucionales innovadores para proveer servicios metropolitanos en forma eficiente y sostenible en pro de mejorar la calidad de vida de la población y elevar la competitividad de sus economías urbanas.

Los municipios que conforman el AMM están asociados a través de la figura del Unicipio, ente que resulta ser una herramienta imprescindible para el

perfil competitivo de la metrópoli y su desarrollo económico y social.

Como Consejo de coordinación, Unicipio favorece la aplicación de políticas públicas de alcance regional y potencia el papel que el AMM cumple en la red de ciudades, así como fortalece la integración tanto en el nivel nacional como en el internacional.

No obstante, la acción pública que las municipalidades que conforman el AMM lleven a cabo de manera autónoma en materia de planificación urbana, en la ejecución de obra pública y en la prestación de servicios públicos, no debería contraponerse con lo que ordena el *master plan* para el área. Sin esa consolidación de las políticas de cada comuna, la acción conjunta a través de Unicipio no será suficiente por sí sola para alcanzar un desarrollo urbano sostenible.

Referencias bibliográficas

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización, 22*(64). Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Art%EDculo%20revista%20IIED%20_marzo%202006_%5B1%5D.pdf

Decreto 177 (2016). Gobernación de la Provincia de Mendoza. *Boletín oficial*. Recuperado de: http://gobernac.old.mendoza.gov.ar/boletin/

Ley 8830 (2015). Ministerio de la Provincia de Mendoza. Recuperado de: http://gobernac.old.mendoza.gov.ar/boletin/

Ley 8051 (2009). Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. Recuperado de: http://gobernac.old.mendoza.gov.ar/boletin/

Ley 9003 (2017). Procedimiento Administrativo de Mendoza. Recuperado de: http://www.boletinoficial.mendoza.gov.ar/

Marty, G. (2019). Entrevista inédita.

Master plan de ciclovías para el área metropolitana de Mendoza (2018). Recuperado de: http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/32/2018/08/Masterplan-Ciclovias-FINAL.pdf

Plan de Acción (2018). Área Metropolitana de Mendoza Sostenible. Recuperado de: http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/plan-de-accion-del-area-metropolitana-de-mendoza/

Plan Provincial (2017). Ordenamiento Territorial aprobado por Ley 8999 de la Provincia de Mendoza. Recuperado de: https://boe.mendoza.gov.ar/publico/verpdf/18641/anexo

Proyecto integral de forestación y reforestación urbana para Mendoza (2017). Recuperado de: http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/32/2018/06/Plan-de-Forestaci%C3%B3n-y-Reforestaci%C3%B3n-Urbana.pdf

Sistema integrado de información y gestión para la refuncionalización y recuperación del arbolado urbano área metropolitana de Mendoza (2018). Recuperado de: http://www.unicipio.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/32/2018/08/PROYECTO-ARBOLADO-FINAL.pdf

Cristina Díaz
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Silvio Alejandro Crudo
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
María del Mar Monti
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Participación ciudadana en proximidad: nudos problemáticos y desafíos

Introducción

En el presente artículo analizaremos un conjunto de nudos problemáticos en torno al modo en que se conciben y problematizan los mecanismos de participación ciudadana en general y en el ámbito local en particular. Para ello, comenzaremos revisando las dinámicas interacciones entre participación institucionalizada y no institucionalizada, en cuanto formas en que se manifiestan las complejidades de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en la producción de ciudadanía. A continuación abordaremos cómo los procesos participativos son atravesados por las escalas territoriales y de gobierno en las cuales se llevan adelante. Luego nos detendremos en algunos "nudos" que pueden aparecer en la toma de decisiones al momento de promover instancias participativas. Por último, presentaremos un conjunto de desafíos y algunas propuestas para trabajar.

1. La participación ciudadana como forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil

Partimos de un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que iremos desglosando a lo largo de nuestro escrito y que nos abrirán paso para reconocer, describir y analizar nudos problemáticos y desafíos en los procesos participativos.

En primer lugar, retomamos una concepción relacional de las políticas públicas que reconoce un rol fundamental al Estado pero incluye al mismo tiempo la participación de una diversidad de actores públicos y privados. En este marco, entenderemos a las políticas públicas como un proceso social complejo, en el que intervienen multiplicidad de actores provenientes de diferentes sectores, con historias, marcos analíticos, recursos e intereses diversos, en pos de orientar la resolución de una cuestión. A través de las políticas es posible reconocer al Estado en movimiento (Oszlak y O'Donnell, 1995) e identificarlo materializado en prácticas y discursividades que inciden sobre sí mismo y sobre la sociedad en la que se encuentra. En este sentido, el carácter público está dado por el entrecruzamiento de las lógicas actorales estatales y sociales, en dinámicas diferentes y con resultados diversos.

Nuestro segundo supuesto se centra en el rol de la ciudadanía. En regímenes democráticos representativos, los ciudadanos son los sujetos en quienes reside la soberanía. Pero esto no los habilita para ejercerla de manera directa sino a través de sus representantes, los cuales son elegidos mayoritariamente por procedimientos específicos (elecciones) en los que partidos políticos y caudillos adquirirían un rol central. Esta concepción de la democracia llegó a volverse hegemónica y logró sobreponer el carácter procedimental por sobre cualquier finalidad sustantiva (Sousa Santos y Avritzer, 2004).

Aunque podemos rastrear cuestionamientos a la idea de representación desde fines del siglo XIX, es posible observar cómo en las últimas décadas el vínculo que permitía la representación ha cambiado de manera notable (Manin, 1992, 2013).

La reducción de la capacidad explicativa de factores sociales y económicos para determinar el comportamiento electoral, el surgimiento de liderazgos unipersonales por fuera de los partidos políticos tradicionales, la movilización social en torno a temáticas no contempladas en las agendas partidarias y gubernamentales, y el progresivo control de la ciudadanía sobre el accionar de los gobernantes, contribuyó a una mutación del lazo entre dirigentes y dirigidos. Y en especial, la creciente erosión de la confianza ciudadana en los dirigentes e instituciones gubernamentales.

Frente a este panorama, resurgen elementos asociados a concepciones no hegemónicas de democracia, que cuestionan el carácter neutral del método electoral y la idea de delegación, a la vez que asocian a las sociedades democráticas con valores como la justicia social, el activismo ciudadano y la discusión pública. En estas concepciones la ciudadanía presenta un rol activo: problematiza temas o situaciones de interés común, propone iniciativas, fiscaliza a los gobernantes, colabora en la ejecución de políticas o monitorea su desarrollo.

No se trata, como se creyó durante mucho tiempo, de concepciones contrapuestas de democracia sino de ideas que pueden entrar en tensión pero cuya convivencia es necesaria para el dinamismo de la vida política. En tal sentido, resulta clarificador el concepto de democracia continua propuesto por Cheresky (2015), en referencia a la articulación entre sistema representativo y acciones ciudadanas para dar cuenta de esa porción de soberanía que no se delega en el acto eleccionario y que permite la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La participación no se da solo cuando el Estado abre sus puertas a la ciudadanía, sino también por iniciativa de los actores que la componen. Esto nos permite distinguir entre participación institucionalizada y no institucionalizada.[1] La primera refiere a aquellas instancias en las que el Estado convoca a los ciudadanos a formar parte del proceso de las políticas bajo reglas de juego claras, conocidas y aceptadas. Si bien los diferentes procesos participativos variarán según los objetivos propuestos, las coyunturas políticas o los antecedentes e historia de los actores involucrados (Pagani, 2017), su institucionalización otorga un mínimo de previsibilidad a la vez que permite canalizar demandas y buscar soluciones dentro de ciertos parámetros políticos, administrativos y financieros.

Asimismo, por participación no institucionalizada se entienden aquellos intentos por incidir en el proceso de las políticas por fuera de los dispositivos creados por el Estado a tal efecto. Dentro de ellas, incluimos a aquellas iniciadas por instituciones sociales y civiles tales como ONG, asociaciones vecinales, instituciones educativas o de difusión cultural, etc. Se caracterizan por desarrollarse en el espacio público y pueden adquirir diversas formas: movilizaciones, *performances*, campañas públicas e incluso estallidos sociales. Lo que las distingue es que siempre tienen como interlocutor a la autoridad pública y que quienes las llevan adelante invocan, de manera más o menos explícita, su condición de pertenencia a una comunidad política. Es esta pertenencia la que los legitima a interpelar a quienes consideran sus representantes, asumiendo la forma de ciudadanos, vecinos, usuarios de servicios públicos, poblaciones afectadas por políticas, etc.

A los fines analíticos, podemos dividir las acciones de participación política no institucionalizada según si el objetivo es visibilizar una demanda o impulsar una propuesta —acción afirmativa o propositiva— o si la misma tiene como objeto la impugnación de una situación, de una política, de un miembro de la clase política o de la clase política misma. Este último tipo de acción, a la que denominaremos negativa o de impugnación, tiene su base en un sentimiento de desconfianza con relación a los representantes. Dicho fenómeno, ampliamente estudiado por Pierre Rosanvallón (2007), se encuentra presente en diversos ámbitos de las sociedades contemporáneas y se materializa en el ámbito político de una democracia de rechazo o contrademocracia.[2] Ello

implica una puesta en cuestión de la legitimidad surgida en el acto electoral, a la que se le contrapone la que resulta de la acción de gobierno.

Ahora bien, esta distinción tiene una finalidad heurística, ordenadora. De hecho, es posible encontrar, al momento de describir y analizar los procesos participativos, iniciativas que surgieron no institucionalizadas y terminaron inscriptas en prácticas institucionalizadas. Esto es esperable, si se toma en cuenta que el objetivo de dichas iniciativas es influir sobre las políticas públicas, para lo cual resulta necesario generar regulaciones, alterar leyes, discutir presupuestos. Es decir, adentrarse en el Estado, sus dinámicas y sus reglas, e incluso adquirir algunos conocimientos que los ciudadanos en general no suelen tener.

Podemos entonces preguntarnos, ¿qué hace que algunas demandas puedan ser procesadas por mecanismos de participación institucionalizados y otras no? Aquí intervienen diversos factores que tienen que ver con los recursos de los actores sociales, las coyunturas políticas, las capacidades estatales, las creencias e ideología de los gobernantes, etc. Sin embargo, en este apartado nos interesa destacar principalmente tres cuestiones: la capacidad de la ciudadanía para traducir sus demandas en un lenguaje que las convierta en objeto de intervención del Estado, las propuestas de solución a dichas demandas, y la capacidad que los institutos participativos tienen para canalizarlas.

Para abordar la primera cuestión, es importante tomar en cuenta que el paso de la situación problemática a un problema definido es un momento central en el proceso de las políticas (Subirats, 1989). La situación problemática puede entenderse como la percepción o apreciación acerca de una porción de la realidad que difiere de lo que uno o más actores consideran que debería ser. Esta divergencia entre el *ser* y el *deber ser* está atravesada por valores, concepciones de justicia, creencias, etc. En cambio, un problema público objeto de las políticas refiere a una construcción analítica en la cual los elementos de la realidad se encuentran ordenados de manera tal que puedan ser reconocidos lo más claramente posible como causas del problema, efectos, población afectada, etc. Es decir, un problema tiene un componente lógico que establece relaciones causa-efecto, y un componente narrativo o dramático que identifica personajes intervinientes, les atribuye cualidades y responsabilidades, construye metáforas y, fundamentalmente, permite estructurar el problema como una historia que puede generar aceptabilidad o empatía en el ámbito público (Gusfield, 2014).

Así, un gran desafío para las demandas que surgen de la ciudadanía es poder pasar de la incomodidad o indignación a la enunciación de un problema que sea abordable con las herramientas que el Estado tiene disponibles. Algunos institutos participativos tienen previsto este elemento por medio de instancias de discusión orientadas a la elaboración de proyectos (como el presupuesto participativo o los laboratorios ciudadanos) o instancias formativas.

Ahora bien, si la definición del problema es importante para su incorporación a la agenda de las autoridades de gobierno, la propuesta de soluciones también lo es. Y aquí aparece una segunda cuestión, ya que los ciudadanos no suelen tener recursos cognitivos suficientes, tanto teóricos como prácticos, para proponer una solución que sea técnica y políticamente viable. En esta tarea es fundamental el asesoramiento de expertos, pero también el apoyo de los equipos de los diferentes dispositivos participativos, que pueden acompañar y facilitar el surgimiento de soluciones para expresarlas de forma tal que sean abordables por el Estado. Así, el camino que lleva de una demanda a una propuesta es arduo; implica el reconocimiento de los límites de lo posible pero también su desplazamiento.

En relación con este último punto, es importante considerar qué problemas y soluciones pueden ser canalizados por los diferentes institutos participativos, lo que lleva a interrogarse acerca de qué tipo de participación proponen los mismos y qué capacidad decisoria atribuyen al ciudadano. Se debe tomar en cuenta qué acciones públicas se abren a la participación ciudadana, en qué instancias o momentos, qué recursos pone a disposición el Estado para llevar adelante dichas acciones y qué grado de

autonomía tienen los actores sociales que intervienen en las mismas. Es decir, no tiene la misma implicancia la participación ciudadana en acciones puntuales —como la decisión sobre la reparación de veredas del barrio o sobre qué zonas deben patrullar con mayor frecuencia las guardias urbanas municipales— que la participación en la planificación a mediano o largo plazo —de un plan urbano o un plan de seguridad para la ciudad, por ejemplo—.

A la vez, el resultado será diferente según los datos e información que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos para decidir, el carácter vinculante o no vinculante de dicha decisión, y los recursos financieros que las autoridades públicas estén dispuestas a comprometer del presupuesto municipal o comunal a fin de garantizar su implementación.

2. La participación ciudadana en el ámbito local: el factor de proximidad en gobiernos locales de pequeña escala

En general, la literatura sobre participación reconoce las virtudes del ámbito local para generar procesos de involucramiento ciudadano. No es nuestra intención discutir esta afirmación, pero sí generar algunas distinciones en su interior. En efecto, el ámbito local puede contener situaciones heterogéneas que nos lleven a ser más precavidos al momento de acercarnos a él. Las escalas poblacionales que diferencian a los gobiernos locales son un factor muy importante cuando se trata de analizar sus recursos, capacidades, herramientas de gestión e incluso también la promoción de instancias de participación.

Como indica Signorelli (2019), en general no se encuentra documentada la experiencia participativa de municipios de pequeña escala, donde la proximidad entre representante y representado adquiere un rol fundamental para definir el vínculo entre ambos. Si la representación en una democracia delegativa implicaba una distancia, la proximidad busca reducir esta brecha. Ahora bien, ¿qué tan posible es esto y qué implicancias tiene para pensar la participación ciudadana?

De acuerdo con Schulmaister (2008), la proximidad no se reduce a la dimensión espacial aunque sí la supone, por lo cual las municipalidades pequeñas suelen ser espacios propicios para su desarrollo. Un segundo elemento que la define es la presencia de interacciones regulares —bajo formatos esperables— y frecuentes. El tercero tiene que ver con la fluidez en la comunicación que se da en estas interacciones, tanto con otras personas como con instituciones. Y por último, debe existir una memoria compartida y un sentido de pertenencia común.

La proximidad representado-representante supone que las autoridades estén disponibles para escuchar y dar respuestas a los ciudadanos, se interesen por las demandas que les plantean y busquen en conjunto formas de solucionarlas. Esto puede ser un camino para la incorporación de nuevas temáticas en las agendas públicas, que resulten desafiantes para sus capacidades técnicas, políticas y financieras. Al mismo tiempo, coloca al gobernante en un rol de interlocutor privilegiado para canalizar las inquietudes de los ciudadanos, y de articulador de acciones en el territorio.

En una democracia de desconfianza, la proximidad puede concebirse como una respuesta a la erosión de la confianza hacia la clase política. Se trata de ir a la raíz de la sensación de extrañamiento y sospecha que suele tener la ciudadanía frente al accionar de un Estado del cual desconoce sus reglas y procedimientos. Pero en las localidades pequeñas, también puede generar dinámicas de participación ciudadana que podríamos denominar no clásicas, por medio de las cuales los ciudadanos se acercan a la autoridad comunal o municipal, “golpean la puerta del despacho” y realizan planteos sin ningún tipo de filtro previo y con un nivel de contacto directo. Este grado de cercanía afecta la dinámica de incidencia del ciudadano sobre la decisión pública, ya que la misma se da en un marco de interacción personalizada que puede estar por fuera del espacio público.

3. Tres nudos problemáticos alrededor de la participación institucionalizada en lo local

Como ya se ha mencionado, la crisis de los modelos tradicionales de representación fue abriendo el camino para repensar los mecanismos de articulación con la sociedad civil. Para los gobiernos locales, la participación ciudadana entró al centro de la escena como una materia a promover y aprobar, ya sea por mandato de organismos internacionales, como buena práctica a replicar, un derecho proclamado en diversas cartas orgánicas, o bien como una demanda de organizaciones sociales o de la población en general.

En la actualidad es clara la presencia de la participación como una cuestión prioritaria a ser abordada por las agendas públicas locales. Sin embargo, tal como nos advierten Catenazzi y Chiara (2009), la participación supone distintas formas de concebir su alcance en la gestión de las políticas públicas y enfrenta diferentes tipos de problemas en el momento de la práctica. Ello plantea la necesidad de pensar los modos en los que se diseñan los mecanismos participativos[3] en los procesos de políticas, mirar a las gestiones locales hacia adentro, en su heterogeneidad, considerando sus escalas, capacidades y racionalidades en juego.

En este desafío de "mirar hacia adentro el proceso de políticas" aparecen algunos nudos problemáticos con los que las gestiones locales se encuentran al momento de diseñar y desplegar mecanismos o instancias institucionalizadas de participación en sus localidades. Colocaremos el foco en tres de ellos, complejos para ser abordados integralmente pero que nos dan algunas pistas para avanzar en el análisis de estos procesos. El primero refiere a los posibles argumentos por los que se toma la decisión desde los gobiernos locales de impulsar mecanismos de participación ciudadana. El segundo se centra en el "cómo" de estos procesos de toma de decisión. El tercero amplía la perspectiva al resto de los actores para reflexionar en torno a las reglas de juego que constituyen la institucionalidad de los mecanismos participativos.

Acerca de los argumentos

Revisar los argumentos por los que un gobierno abre parte de su gestión a la participación coloca a la relación política–políticas en el centro del debate. Partiendo de la concepción de que la política en cuanto lucha por el poder se expresa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar Villanueva, 1993), es posible plantear que las relaciones políticas están mediadas en parte por las expectativas de los participantes respecto a las políticas públicas. En palabras de Theodore Lowi (en Aguilar Villanueva, 1993), "la política se juega en torno de las políticas", entendidas no como un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino como una arena en la que convergen actores con intereses, capacidades y recursos diversos. Abrir las políticas públicas a la participación implica una forma diferente de concebir la construcción política y, por ende, el ejercicio del poder.

La bibliografía en este sentido es amplia, y particularmente extensa en la vertiente institucional de la definición de la participación ciudadana. Entre estas miradas, es interesante la definición de la participación como un "medio de socialización de la política" que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunill Grau, 1991: 263). Lo dicho implicaría la ampliación de la toma de decisiones y un mayor control sobre las mismas.

Los planes estratégicos son un buen ejemplo en los que se plasman argumentos legitimadores de la participación como proceso democratizador de las decisiones. Otros mecanismos —como los presupuestos participativos— suelen fundamentarse en la necesidad de transparentar las decisiones en cuanto a uno de los pilares de las gestiones: los recursos financieros. Más allá de los ejemplos concretos, el involucramiento —o, yendo un paso más adelante, el empoderamiento de la ciudadanía— aparece como un hecho.

Font y Blanco (2005) remarcan dos argumentos fuertemente políticos por los cuales los gobiernos habilitan mecanismos de participación. Por un lado, plantean que estas decisiones pueden estar relacionadas con los rasgos ideológicos de los partidos que impulsan este tipo de procesos participativos o con el perfil político de las personas que los lideran, colocando las razones ideológicas como fundamentos de los mismos. Por otro lado, hacen referencia a razones estratégicas basadas en ciertas "sospechas" en torno a fines electoralistas, en los cuales los mecanismos participativos contribuirían a mejorar la imagen de los gobernantes, reforzar sus alianzas con determinados sectores y sus correlaciones de fuerzas, e incluso a neutralizar las posibilidades de la oposición de influir en decisiones tomadas ya de antemano.

Sin embargo, los autores recuperan también el valor instrumental de la participación ciudadana expresado en la mejora de la calidad de las decisiones públicas, que permite en última instancia reforzar la legitimidad de las mismas, anticiparse a posibles conflictos o gestionarlos de forma más eficiente, e incluso lograr la corresponsabilización de agentes claves en el desarrollo de las políticas públicas (Font y Blanco, 2005).

Estos argumentos más o menos críticos, que por supuesto no agotan el debate, nos permiten al menos advertir el peso de la política al momento de habilitar mecanismos de participación. El ida y vuelta entre la política y las políticas que atraviesan los procesos de participación —donde se producen políticas y se hace política— precisan un examen más profundo dentro de una práctica política de fondo, que anude y reconozca en la dimensión local los múltiples condicionamientos estructurales, coyunturales y azarosos que tienen lugar en su producción.

Todo esto puede ayudarnos a contextualizar la toma de decisiones en relación con la cuestión de la participación ciudadana. No obstante, queda aún por indagar el "cómo" se pueden tomar estas decisiones, lo que abre lugar al segundo nudo problemático que planteamos en este trabajo.

Acerca de cómo se toman las decisiones

Se ha hablado a lo largo del texto de la diversidad de actores que participan en el proceso de políticas; del Estado como un actor más pero con un rol central; de las diferentes capacidades, recursos y racionalidades que estos actores ponen en juego en torno a cuestiones socialmente problematizadas y de la participación como una de estas cuestiones. El segundo nudo problemático coloca el foco en cómo se toman las decisiones en los gobiernos al momento de promover mecanismos de participación institucionalizados.

En particular, parece interesante poner en tensión la relación entre participación institucionalizada y planificación. Referirnos a la planificación en los gobiernos locales y sus capacidades "para" excede el objetivo de este trabajo. Sin embargo, haremos una breve referencia a este concepto como parte de la toma de decisiones.

La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor (Sfez, 1976 en Roth Deubel, 2009: 73). Al partir de este posicionamiento, nos estamos alejando de aquellos modelos de toma de decisión basados en la racionalidad absoluta donde el gestor de la política puede reconocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, tiene a su alcance toda la información que necesita sobre las alternativas de soluciones posibles, conoce todas las variables y consecuencias de estas, y posee los medios adecuados para arribar a la "decisión óptima".

Desde la década del 80, la crítica a esta concepción es amplia, por alejarse de la realidad de las gestiones públicas donde difícilmente se tiene información completa acerca del problema y de las alternativas posibles de solución —así como de los medios para llegar a ellas—, los recursos son limitados y la variable tiempo puede ser un condicionante ante la "urgencia" de acción frente a determinadas cuestiones. Supone además una capacidad técnica implícita en los gestores, lo cual también entra en tensión. Dentro de las posturas críticas al modelo racional, una de las más extendidas es la de Lindblom (1993) y su propuesta de "salir del paso".

Para este autor, el tiempo coacciona el proceso decisorio e impide que se examinen realmente tanto el problema como las soluciones posibles. Considera que es muy difícil, si no imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión; y que por lo tanto es mejor obviar esa discusión y centrarse en encontrar soluciones pragmáticas en cada caso concreto. Por eso, la mayor parte de las decisiones no son sino añadiduras, ajustes a las políticas ya existentes. Se trata entonces no de soluciones nuevas, sino de correctivos marginales (Roth Deubel, 2009). Este modelo viene a plantear la política de los pequeños pasos como una estrategia para lograr acuerdos.

Por último, y siguiendo esta línea, es oportuno plantear muy brevemente el proceso de decisión desde el modelo de las corrientes múltiples o "bote de basura", como es más conocido, por su expresión metafórica (Zahariadis, 2010). El mismo está pensado para casos en los que las decisiones se toman en contextos de alta incertidumbre, muchas veces con situaciones problemáticas que no son traducidas en problemas claros, sin agentes claves que controlen el proceso de la política y sin tener establecidas previamente las reglas por las que se regirá este proceso.

Así, la toma de decisión es representada como un gran cesto de basura en el que conviven problemas y soluciones sin relación entre sí, que son encadenados por actores con la capacidad suficiente para reconocer las situaciones o "ventanas de oportunidad" que les permitan unir problemas y soluciones, y llevar adelante una acción que los beneficie. En este marco, puede darse entonces que exista una solución —programa con financiamiento— para un problema aún en construcción, poco claro o que en realidad se plantea a partir de esa solución. En otras ocasiones, las posibles soluciones llegan "enlatadas" tras haber sido implementadas en otros ámbitos con cierto éxito.

En este contexto, las tensiones entre planificar o tomar decisiones incrementalmente parecen atravesar todos los procesos de políticas públicas. La planificación busca reducir la incertidumbre en las gestiones y llevar coherencia entre las políticas por un tiempo determinado. Sin embargo, tal como advierte Roth Deubel (2009), la planificación suele chocar contra la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo. Por estas razones, es posible observar con bastante frecuencia que la coyuntura, más que el plan, es la que dicta las posibilidades reales de acción política. Y es allí donde el "salir del paso" empieza a ganar terreno.

Por otro lado, la toma de decisiones se produce cada vez más condicionada por el compromiso y la negociación con otros actores, cuando no signada por el encuentro casual de respuestas y recursos que buscan problemas —dentro del "bote de basura"— en contextos organizacionales de creciente complejidad (Gantus, 2016). En esta circunstancia, la toma de decisión en los gobiernos locales en torno a los mecanismos de participación ciudadana puede ser pensada en un *continuum* entre las intenciones de un proceso planificado y las posibles "ventanas de oportunidad" que pueden reconocerse en la coyuntura y abrir las puertas a la ciudadanía a una determinada iniciativa de gestión.

Es preciso, entonces, considerar que la participación no se da en el vacío, sino que debe ser entendida a partir de los contextos que influyen en las tomas de decisiones. Al mismo tiempo, la participación puede ser pensada como consecuencia o resultado de otras políticas o "encadenamientos de políticas" (Oszlak y O´Donnell, 1995), que pueden incidir en el carácter, el tipo, el alcance, la complejidad del mecanismo participativo que se promueva.

Acerca de las reglas de juego

Las tomas de posición de los actores en el proceso de participación tampoco se dan en el vacío, sino en el marco de un conjunto de reglas de juego (más o menos formales) que lo institucionalizan.

Las instituciones dan estructura para canalizar y resolver el conflicto inherente a la acción política, ayudan a generar regularidades y productos que no

serían esperables en ausencia de las mismas. Es posible decir entonces que las instituciones son, a la vez, una limitación y una posibilidad. Una limitación en cuanto entramado institucional, es decir, un conjunto de reglas y normativas que condicionan el accionar de los actores sociales. Y una posibilidad en tanto que estas reglas se constituyen en un importante recurso para potenciar los resultados deseados, impedir los indeseados y limitar los conflictos. La relación entre los actores participantes de un entramado institucional y las reglas de este entramado se desarrolla en un mutuo condicionamiento.

Así, ninguna institución es lo suficientemente perfecta como para determinar de un modo completo el accionar de los actores que participan, al mismo tiempo que estos también pueden modificar las reglas institucionales que le dan forma a sus interacciones. Este es un punto interesante ya que los mecanismos de participación —en cuanto instituciones de la participación— involucran identidades y sentidos sociales sin los cuales estas experiencias difícilmente podrían sostenerse en el tiempo.

Recapitulando, entonces: la institucionalización de la participación pretende otorgarle estabilidad. Ahora bien, esta institucionalidad confiere o puede conferir a la convocatoria de la ciudadanía a participar distintas aperturas o alcances; aporta —o puede llegar a aportar— distinta transparencia, y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros (Catenazzi y Chiara, 2009). Por ello, el primer posicionamiento del Estado en torno a la definición de las "reglas de juego" es fundamental, aunque luego estas puedan modificarse a partir de las tomas de posiciones del resto de los actores que participan en estos mecanismos.

El cambio en el entramado institucional posiblemente ocurra en momentos en que surja, en las percepciones de los actores que participan, la necesidad de producir modificaciones en las reglas de juego con la chance de obtener mayores beneficios personales o colectivos. De esta manera, los cambios en las reglas que guían los mecanismos de participación pueden estar signados por la capacidad de los distintos actores de producir modificaciones en la estructura vigente: movilizando recursos, negociaciones, alianzas, consensos entre los actores involucrados para lograr el efecto esperado. Es decir, lejos de ser tranquilos y neutros espacios administrativos, los institutos participativos pueden ser considerados arenas donde se tensionan, negocian y consensúan los actores tanto en su diseño como en su implementación.

4. Reflexiones finales y algunas propuestas acerca de los desafíos de la participación en lo local

A lo largo de los diferentes apartados de este artículo pudimos observar que las tomas de posición de la gestión local con relación a la participación como "cuestión" de agenda están atravesadas por los procesos políticos, los contextos y otras políticas. Estos factores influyen en gran medida en las intenciones por las que se promueven algunas modalidades de participación con ciertas formas institucionales en determinados momentos de las políticas.

Ahora bien, tal como nos advierte Pagani (2015), algunas estrategias de participación plantean una institucionalidad que remite más a un "deber ser" de la participación que a la posibilidad de promover y sostener experiencias reales, al proponer una serie de requisitos para participar que son difíciles de encontrar y sostener en el tiempo.

Por ello, es primordial que los gobiernos locales contemplen mecanismos amplios e inclusivos de participación que convoquen a la ciudadanía en su heterogeneidad, a los diversos sectores sociales y fuerzas políticas, y no solo a aquellos actores que cuentan con mayores capacidades y recursos para incidir en los procesos de políticas, quienes ya son los que tienen más acceso y posibilidades de vincularse con los agentes y agencias públicas.

En este sentido, la proximidad se presenta como un factor que puede incentivar la participación de aquella porción de la ciudadanía que por diferentes motivos es más renuente a buscar influir sobre los procesos de políticas. En cuanto forma de hacer

frente al fenómeno de la desconfianza, es posible pensarla como un elemento que facilite el involucramiento de actores relegados.

Sin embargo, es preciso advertir acerca del peligro de que la proximidad termine anulando la mediación entre ciudadano y gobernante que se da en el espacio público. La demanda directa de los individuos a los intendentes o autoridades vecinales puede desembocar en actos arbitrarios e incluso clientelistas. Frente a ello, la canalización de la demanda por medio de instancias participativas institucionalizadas no solo aporta publicidad sino que también sirve para estructurar esas demandas de forma tal que sean abordables para los gobiernos locales.

Por otro lado, muchos mecanismos de participación parten del supuesto de la ciudadanía informada, lo que nos lleva a reflexionar acerca de los conocimientos que "se esperan" de quienes participan. Tal como ya se ha mencionado, la participación tiene una dimensión política y una dimensión técnica. Los mecanismos participativos están atravesados por ambas lógicas y de acuerdo a su complejidad, la dimensión técnica puede tener más o menos peso en su diseño e implementación, lo que distingue en principio a aquellos mecanismos que habilitan "la simple existencia de voz" de aquellas formas participativas más articuladas, que responsabilizan sobre resultados y destinos.

Ahora bien, ese piso mínimo de conocimientos que parece contemplarse en ciertos tipos de institutos participativos no debe convertirse en una cuestión que desaliente la participación, la fragmente o favorezca el involucramiento con privilegios de aquellos actores con mayor capacidad de incidencia en las políticas. Es el Estado quien debe garantizar instancias de formación y empoderamiento de la ciudadanía. De lo contrario, las propias reglas de juego que rigen los mecanismos participativos pueden convertirse en limitantes de una participación más inclusiva.

Notas

[1] Rocío Annunziata (2009) también menciona la participación semiinstitucionalizada, referenciándola con lógicas de negociación y a la vez una dinámica *bottom-up* y *top-down*, dependientes muchas veces de los recursos del Estado pero sin llegar a ser políticas institucionalizadas.

[2] En ella la ciudadanía cuestiona la confianza depositada en el acto electoral por medio de tres mecanismos: el control sobre la acción de los gobernantes, el veto a sus medidas y el enjuiciamiento de funcionarios en cuanto forma de lograr una responsabilización por su accionar que derive en una sanción. Como vemos, la contrademocracia excede la noción de participación ciudadana no institucionalizada, aunque compartan el basamento en la desconfianza.

[3] En este trabajo, tomaremos como sinónimas a las expresiones institutos participativos, mecanismos participativos e instancias participativas institucionalizadas.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La hechura de la política.* Vol. 1 (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.

Annunziata, R. (2009). *La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos.* Ponencia presentada en V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani (s/p), Buenos Aires, UBA.

Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Cunill Grau, N. (1991). *La participación ciudadana.* Caracas: Clade.

Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia.* Buenos Aires: FCE.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gantus, D. (2016). Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea. En S. Barros; A. Castellani y D. Gantus (Eds). *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso, Codesoc, Pisac.

Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31.

Manin, P. (1992). Metamorfosis de la representación. En M. Dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?* (pp. 9-40). Buenos Aires: Clacso.

Manin, P. (2013). *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza.

Lindblom, C. (1993). La ciencia de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La hechura de la política.* Vol. 1 (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 98-128.

Pagani, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un problema para armar. En A. Camou & M. L. Pagani. *Debates teóricos y metodológicos sobre las actuales políticas públicas* (pp. 119-147). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Buenos Aires: Manantial.

Roth Deubel, A. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Schulmaister, C. (2008). *La gestión sociaocultural de ciudades pequeñas.* Recuperado de: http://www.gestioncultural.org/gc/es/pdf/CSchulmaister-GestionSociocultural.pdf

Signorelli, G. (2019). Los desafíos de la participación ciudadana a pequeña escala dada la proximidad como principio de legitimidad del lazo representativo. Asambleas ciudadanas y Consejo de Seguridad de Vecinos en Pueblo Andino, 2018 (Argentina). En P. Yáñez, R. Rébola & M. Suarez Elías. *Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social* (pp. 189-207). Montevideo: Clacso - Udelar.

Sousa Santos, B. & Avritzer, L. (2004). Para cambiar el canon democrático. En B. Sousa Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa.* México: Fondo de Cultura Económica.

Subirats, J. (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración.* Madrid: INAP.

Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples: estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier. *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 69-98). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Referencias de autores

Gustavo Boullaude

Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho de la Regulación de los Servicios Públicos (UA). Profesor de carreras de grado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Mendoza). Profesor en la carrera de posgrado Maestría de Gobierno Local (Universidad Nacional de Quilmes). Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de la provincia de Mendoza. Contacto: gboullaude@gmail.com

Orlando Andrés Braceli

Doctor en Ciencias Económicas (FCE – UNCuyo). Contador Público Nacional y PP (FCE-UNCuyo). Profesor Extraordinario de la Universidad Nacional de Cuyo (Res. 1227/2017-CS). Docente en carreras de grado y posgrado en distintas universidades del país (UNCuyo, UNL, UNQ, UNLP). Investigador Categorizado Nivel I (director de más de 25 proyectos de investigación acreditados). Consultor externo y asesor de organismos multinacionales, nacionales, provinciales y municipales en temas vinculados a la economía del sector público. Contacto: orlando.braceli@gmail.com

María Silvana Braceli

Licenciada en Economía (FCE-UNCuyo). Magíster en Dirección de Empresas (UCA). Docente e investigadora (UNCuyo; Universidad Aconcagua; UNQ). Secretaria administrativa económica-financiera de la Facultad de Ingeniería (UNCuyo). Consultora externa en diversos organismos del sector público nacional, provincial y municipal. Autora/coautora de trabajos vinculados a la economía del sector público publicados y presentados en diversos congresos nacionales e internacionales. Contacto: silvana.braceli@gmail.com

Melina Bianchi

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora de Ciencia Política (UCEL). Actualmente posee responsabilidades en la Coordinación de la Secretaría Provincial de Desarrollo Territorial del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, donde realiza tareas de diseño, planificación e implementación de políticas públicas, así como de capacitación y comunicación. Docente en la cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política y RR. II de la UNR. Investigadora del Centro de Política y Gestión. Contacto: bianchimeli@gmail.com

Alejandro Casalis

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Magíster en Políticas Sociales (Flacso). Doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Docente e investigador del Área Estado y Políticas Públicas (Flacso) donde se desempeña como secretario académico de la Maestría en Políticas Públicas para el

Desarrollo con Inclusión Social y como coordinador académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Docente de grado en la UNLaM y de posgrado en la UNQ y en la Untref. Contacto: afcasalis@yahoo.com.ar

Enzo Completa

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Ciencia Política y Sociología (Flacso) y Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo). Exbecario doctoral y posdoctoral de Conicet. Actualmente se desempeña como secretario de Investigación y Extensión en la Universidad Champagnat y como docente de grado y posgrado en UNCuyo, UNSJ y UNQ. Como investigador, sus líneas de trabajo se enfocan en las áreas de capacidad estatal, gobernanza multinivel y cooperación intermunicipal. Correo: ecompleta@uncu.edu.ar / completaenzo@uch.edu.ar

Daniel Cravacuore

Doctor por la Universidad de Jaén (España). Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Distinguished Senior Research Scholar, Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University (FL, USA). Ha sido profesor invitado de universidades de Chile, Colombia y España. Profesor de maestrías y doctorados. Ex editor de la *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, publicación de corriente principal, indexada emergente WOS. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL). Contacto: dcravacuore@unq.edu.ar

Silvio Alejandro Crudo

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Ciencia Política por dicha Universidad. Ex becario doctoral del Conicet. Desempeña tareas docentes en la cátedra de Análisis de Políticas Públicas y en la Licenciatura en Gestión Universitaria de la Facultad de Ciencia Política y RR. II de la UNR. Actualmente es integrante del Centro de Investigaciones Política y Gestión. Contacto: silvioalcrudo@gmail.com

Cristina Díaz

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Diploma de Posgrado en Ciencias Sociales (Flacso). Experta en Desarrollo Local (OIT). Desde 1984 desarrolla docencia de grado, posgrado, actividades de extensión, de conducción académica y de consultoría. Profesora Titular Ordinaria de la UNR. Coordina el Grupo Política & Gestión de la UNR y dirige la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la FTS-UNER. Contacto: cristinabeatrizdiaz@gmail.com

Santiago Fernández

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Magíster de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es docente e investigador de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ocupó cargos en la administración pública nacional, fue asesor legislativo en la provincia de Buenos Aires en cuestiones de seguridad y se ha desempeñado como consultor en diversos proyectos sobre este tema en ámbitos provinciales y municipales de Argentina. Contacto: santiagofernandez@yahoo.com.ar

Sergio Ilari

Doctor en Gobierno y Administración Pública (UCM-IUIOG, España). Magíster en Administración Pública (UBA). Licenciado y Profesor en Ciencia Política (UNR). Director de la Maestría y la Especialización en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Investiga temas de política y gestión pública en la UNQ. Desde 2011 es consultor del municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, donde también coordina el Diploma Herramientas de Gestión Pública Municipal (UNQ). Contacto: silari@unq.edu.ar

Mónica Iturburu

Contadora, Administradora Gubernamental, Magíster en Gestión Empresaria, Experta en Desarrollo Local y Doctoranda en Ciencia Política. Posee una vasta experiencia en gestión de procesos de cambio en organismos públicos. Es docente de grado y posgrado, e investigadora en Gestión Pública. Ha publicado libros, artículos y documentos de investigación. Contacto: monica@iturburu.com.ar

Enrique Marchiaro

Abogado (Universidad Nacional del Litoral). Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad Católica de Santa Fe). Docente de posgrado en Derecho (UNL, UNQ, UC Santa Fe). Ha publicado cuatro libros y diversos artículos en revistas jurídicas sobre su especialidad, el derecho municipal. Consultor en diversos programas locales, provinciales y nacionales. Contacto: marchiaro-lopez@wilnet.com.ar

María del Mar Monti

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Máster Oficial en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Salamanca) y MBA en Gestión de la Innovación en Ciencia y Tecnología (Fundación Getulio Vargas, Brasil). Becaria doctoral del Conicet. Desempeña tareas docentes en la cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política y RR. II en la UNR. Es investigadora del Centro de Política y Gestión. Contacto: mdmmonti@gmail.com

Marina Leal

Magíster en Desarrollo Económico Local (USAM-UAM). Especialista en Docencia en Entornos Virtuales con orientación en educación superior (UNQ). Licenciada en Comercio Internacional (UNQ). Docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Quilmes. Desde hace varios años integra equipos de investigación en temáticas vinculadas con el desarrollo local. En la actualidad se desempeña como subsecretaria de Planificación Académica de la Universidad Nacional de Quilmes. Contacto: mleal@unq.edu.ar

Nahuel Oddone

Doctor en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Se desempeña como jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del Mercosur. Trabajó como asesor regional de Entorno de Negocios del Centro Regional de la Promoción de la MIPyME del Sistema de la Integración Centroamericana y como Coordinador de Cadenas de Valor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la sede subregional de México. Líneas de investigación: Mercosur, fronteras, paradiplomacia y cadenas de valor. Contacto: oddone.nahuel@gmail.com

Mariano Pauluk

Maestrando en la mención de Política y Gestión Pública de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ). Profesor de Integración Económica de la carrera de Comercio Internacional (UNQ) y de Formulación y Gestión de Proyectos de la Especialización en Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano (UNQ/UNDAV). Codirector del proyecto de investigación "Promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza: Desarrollo del Plan Estratégico de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay". Contacto: mariano.pauluk@unq.edu.ar

Adriana Beatriz Pereyra

Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA, 2005). Licenciada en Geografía (UNLu). Profesora de Geografía por el Instituto del Profesorado San Agustín (1986). Profesora Asociada Ordinaria en el área Evaluación Ambiental de Proyectos, Evaluación de Riesgo Ambiental y Geografía Física de la UNLu. Docente de las Maestrías en Gobierno Local, Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ciencias Sociales (UNQ) e investigadora de ambas casas de altos estudios. Contacto: pereyra.adriana8@gmail.com

Leonardo Pizarro

Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Siglo 21). Especialista en Cooperación, Financiación y Acción Exterior de Gobiernos Locales (UIM). Maestrando en Economía Pública y Políticas Económicas, Sociales y Regionales (FCE-UNC). Se desempeña como asistente de proyectos

en el IERAL de la Fundación Mediterránea y como asistente de investigación y Profesor adscripto de la cátedra de Economía Política Internacional en la Universidad Siglo 21. Asesor de la Municipalidad de Córdoba en estrategias de internacionalización. Contacto: lapizarro18@gmail.com

Marcelo Sain

Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Maestro en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (Flacso-Argentina) y Doctor en Ciencias Sociales (Unicamp, Brasil). Profesor del área de Ciencia Política y de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del proyecto de investigación "Política y narcotráfico. El control del narcotráfico en la Argentina reciente (2003-2017)" en la misma universidad. Autor de los libros *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*, *El Leviatán azul*, *El péndulo* y *¿Por qué preferimos no ver la inseguridad?*, entre otros. Contacto: sain1965@gmail.com

Federico Trebucq

Licencia en Relaciones Internacionales (Universidad Siglo 21), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA) y doctorando en Relaciones Internacionales (UNLP). Director Encargado de Investigación y Proyectos en la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia de Córdoba y director de la Especialización de posgrado en Negocios Internacionales de la Universidad Siglo 21, donde también es profesor titular de Economía Política Internacional. Presidente de la Fundación CEIC y director del Programa para la Internacionalización de Córdoba CEIC -COPEC-SIRI. Contacto: trebucq.federico@gmail.com

Juana Yasnikowski

Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQ). Licenciada en Comercio Internacional y Magíster en Política y Gestión Pública con especialización en Economía (UNQ). Desde 2005 es docente regular e investigadora en el Centro de Estudios Territoriales de la UNQ, en temas de integración regional transfronteriza, desarrollo económico local, políticas públicas, cooperación intermunicipal e internacional. Coordinadora académica de la Maestría en Gobierno Local (UNQ). Contacto: yasnikowskijuana@gmail.com

Gobierno, política y gestión local en Argentina

Este libro, elaborado por profesores de la Maestría y la Especialización en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes presenta productos de investigaciones recientes sobre el municipio, en orden a tres grandes temáticas: el gobierno local, las políticas públicas y la gestión municipal en Argentina.

Acerca del gobierno local, se analizan tópicos municipales como la autonomía en escala argentina y latinoamericana y su tratamiento en el marco de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la gestión asociada y la paradiplomacia, materializada en el estudio de las acciones de los gobiernos locales en el desarrollo de relaciones internacionales.

El apartado del análisis de políticas presenta distintas temáticas y da cuenta de experiencias recientes en Argentina. Se aborda tanto el análisis de políticas y proyectos de participación ciudadana, como de las políticas dirigidas al desarrollo económico, la seguridad pública, la gestión ambiental y las políticas sociales a nivel local.

El tercer bloque presenta estudios sobre la gestión del riesgo por parte de los municipios, el análisis de los procesos de asociativismo y de cooperación intermunicipal y la necesaria generación de información para la mejora de la gestión administrativa.

PGD eBooks
Colección PGD eBooks

Universidad Nacional de Quilmes
Secretaría de Posgrado