

GESTIÓN LOCAL, INTERACCIÓN ESTADO-SOCIEDAD Y POLÍTICAS ESTRATÉGICAS EN MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Rodrigo Carmona

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

GESTIÓN LOCAL, INTERACCIÓN ESTADO-SOCIEDAD Y POLÍTICAS ESTRATÉGICAS EN MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Resumen: El trabajo tiene como objetivo central analizar las principales particularidades que asume la interacción Estado-sociedad en la implementación de distintas políticas públicas estratégicas, con eje en programas socioproductivos y participativos - en la esfera local argentina reciente. En este marco, examina las intervenciones en algunos municipios importantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires, atendiendo a las condiciones institucionales, sociopolíticas, territoriales y estilos de gestión imperantes. La consideración de políticas públicas locales y la trama de actores intervinientes y sus relaciones conforman, así, un campo de estudio a ser profundizado y, por ello, mediante la investigación busca caracterizar los rasgos distintivos que asumen estas cuestiones en los casos seleccionados.

Palabras claves: Políticas estratégicas, Región Metropolitana de Buenos Aires, interacción Estado-sociedad.

LOCAL MANAGEMENT, STATE-SOCIETY INTERACTION AND STRATEGIC POLICIES IN MUNICIPALITIES OF THE METROPOLITAN REGION OF BUENOS AIRES

Abstract: The study aims to analyze the main features which assume state-society interaction in the implementation of different policies with strategic public policies, with emphasis on socioproductive and participative – occurring in Argentina recently. Within this framework, interventions are discussed in some major municipalities in the Metropolitan Region of Buenos Aires, serving the institutional, socio-political, territorial and prevailing management styles. Consideration of local public policies and the plot of actors involved and their relationships constitute a field of study to be deepened and, thus, by means of empirical investigation aims to characterize the distinctive features that take these issues in the cases selected.

Key words: Strategic policies, Metropolitan Region of Buenos Aires, State-society interaction.

Recebido em: 21.12.2011. Aprovado em: 09.04.2012.

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca examinar las principales particularidades que asume la interacción Estado-sociedad en la implementación de distintas políticas públicas estratégicas recientes - con eje en programas socioproductivos y participativos - en el nivel local, atendiendo a las condiciones institucionales, sociopolíticas, territoriales y estilos de gestión de algunos municipios importantes argentinos, específicamente los casos de San Miguel y San Fernando en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El análisis sobre políticas públicas locales y la trama de actores intervinientes y sus relaciones constituye, así, un campo de estudio a ser profundizado y, por ello, mediante la investigación se busca caracterizar los rasgos distintivos que asumen estas problemáticas en los casos seleccionados.

En estos términos, el artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se examina desde un plano conceptual las transformaciones desarrolladas en la relación Estado-sociedad, el debate en torno a nuevas formas de intervención pública y sus particularidades en el ámbito local. Seguidamente, se consideran de manera sintética las principales características que asumen las distintas políticas locales estratégicas en los municipios seleccionados. Finalmente, se contemplan los alcances de estos instrumentos en función de los aspectos político-institucionales, de gestión pública y tipo de relación Estado-sociedad local predominantes.

2 TRANSFORMACIONES EN LA RELACIÓN ESTADO- SOCIEDAD Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

Los fuertes cambios de naturaleza estructural que se han venido desplegando en las últimas décadas generan profundas reformulaciones en las bases del poder político y, por consiguiente, en el rol tradicional desarrollado por el Estado hacia la sociedad.

Los procesos vinculados a la globalización económica, el predominio de postulados neoliberales de corte privatista y desregulatorio, el pasaje hacia sociedades más complejas y fragmentadas -donde se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares y aparecen nuevos valores, pautas culturales, identidades, patrones de desigualdad y formas de acción colectiva-, el mayor número de demandas ciudadanas por intervenir en las decisiones en un escenario marcado por la redefinición del espacio de lo "público"-como esfera que incluye y supera lo estrictamente estatal- y la importancia que asumen modalidades de intervención pública más efectivas y participativas, tienden a plantear la necesidad de nuevos esquemas de articulación de las decisiones. (BRUGUÉ; GOMA; SUBIRATS, 2002; SUBIRATS, 2003).

En este marco, las formas tradicionales de intervención gubernamental encuentran dificultades para desenvolverse tal como lo venían haciendo. Esto se traduce en la importancia de un mayor grado de interacción y participación de diversos actores en el desarrollo de políticas públicas, en un contexto de reformulación de los límites que caracterizaban la relación Estado-sociedad. Para analizar las características que asume este fenómeno y distinguirlo del proceso tradicional de gobierno (government), basado en un vínculo gobernante-gobernado de tipo jerárquico y centralizado, la literatura especializada emplea el término gobernanza (governance). Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza fundamentalmente por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de las redes decisionales mixtas que vinculan al sistema político con su entorno. (MAYNTZ, 2000; PIERRE, 2000; PIERRE; PETERS, 2000; PETERS, 2003; BRUGUÉ; GOMA; SUBIRATS, 2002).

Los ejes de este nuevo escenario pueden rastrearse en las transformaciones atravesadas en las últimas décadas por el Estado y la sociedad, que planteó nuevas necesidades en términos de coordinación de los actores. Lechner (1997) reconoce así dos paradigmas tradicionales de coordinación: 1) la coordinación política desarrollada por el Estado y establecida como centralizada, pública, jerárquica y deliberada; 2) la coordinación generada por mecanismo de mercado, que tiende a acciones de tipo descentralizadas, privadas, horizontales y no deliberadas -sobre la base de un equilibrio espontáneo de los intereses-. La crisis del Estado como centro de representación, planificación y conducción de la acción pública y las debilidades propias del mercado para establecer un orden social equilibrado plantean la relevancia de nuevas modalidades de coordinación más adecuadas a la complejidad social.

En un escenario de cambio los gobiernos necesitan cada vez más de la articulación con otros actores, para formular diagnósticos más acertados de los problemas colectivos y para poder movilizar los recursos (políticos, económicos, técnicos) que se requieren para dar respuesta a esas cuestiones. El predominio que asume la esfera estatal a nivel político y social se ve cuestionado por el cambio en la envergadura y escala de los problemas. El funcionamiento electoral, como único mecanismo legitimador del accionar del Estado, aparece también cada vez más puesto en duda. Las modalidades que asume la acción colectiva se diversifican, de la misma forma que los partidos políticos y otras expresiones de intereses generales se ven objetadas.

Esto conlleva así la necesidad de estimular nuevos procesos más legítimos y eficaces en los cuales se incorpore a los ciudadanos en la formulación y gestión de las políticas públicas y, por otro lado,

se generen cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en términos de democratización. En este sentido y más allá de los múltiples significados que puede asumir, la gobernanza pensada en términos democráticos plantea un modelo alternativo en tanto indica una modalidad de coordinación e interacción política que se basa en la participación de una multiplicidad de actores e instituciones para generar procesos legítimos de decisión y alternativas de carácter colectivo.

3 POLÍTICAS LOCALES Y NUEVOS ROLES ESTRATÉGICOS

Las fuertes transformaciones vinculadas a la globalización económica y el rol del Estado-Nación, la fragmentación social, el desarrollo de nuevas demandas ciudadanas y los cambios en las formas y contenidos de las políticas realzan también la importancia de la escala local y plantean nuevos desafíos a nivel de los gobiernos. Ello conlleva de alguna forma una repolitización de los espacios locales y el desarrollo de nuevas agendas y roles estratégicos por parte de los municipios. Esto resalta, entonces, la importancia que adquieren en el nuevo escenario las interacciones sociales y políticas que desarrollan los distintos actores en el territorio.

Desde esta perspectiva, se vuelve relevante pensar al territorio como un ámbito de construcción social y política. En efecto, Governa (2001, p. 59) destaca que el territorio constituye un espacio transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición reproductiva de la sociedad misma.

En este contexto, el proceso de gobernar desde lo local supone dar cuenta de nuevos conflictos generados por la creciente diversidad de demandas y la mayor interdependencia entre actores gubernamentales y sociales. De este modo, nuevas formas de política y gestión local resultan necesarias para compatibilizar intereses diversos y dar cuenta de los nuevos desafíos sociales e institucionales.

En este sentido, según Blanco y Subirats (2008), las nuevas situaciones sociales a las que se debe hacer frente requieren el paso de un modelo "tradicional" de políticas a otro que, identificable todavía en el nivel de las tendencias, contempla los nuevos escenarios. En efecto, frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas urbanos se resalta la necesidad de reconocer las especificidades propias de los territorios de modo a adaptar las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar. Al mismo tiempo, se enfatiza en la voluntad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine diagnóstico, prospectiva y actuaciones desde una lógica de tipo transversal e intersectorial. Se pone el acento también en el despliegue de redes e interacciones

entre los múltiples actores -gubernamentales y sociales- involucrados en el territorio. Estas cuestiones resaltan así la necesidad de fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados en las políticas.

Más específicamente, en el contexto latinoamericano las ciudades se convierten en portadoras de distintos cambios y contradicciones que traen aparejados los procesos de transformación. En primer término, el debilitamiento de los Estados nacionales determina que los espacios locales se conviertan en actores relevantes para el desarrollo y la gobernabilidad de los países. Por otro lado, problemas tales como la pobreza, la fragmentación, la desigualdad urbana y distintos desequilibrios de tipo político e institucional asumen marcada intensidad en este tipo de espacios.

En este marco los gobiernos locales deben hacer frente a una multiplicidad de problemas y desafíos que el nuevo escenario depara. En este sentido, Cabrero Mendoza (2005, p. 83) sugiere que

Los factores exógenos que se imponen a los espacios locales son fundamentalmente de carácter negativo, se convierten en restricciones y limitantes, son externalidades que amenazan una capacidad mínima de orden y estabilidad de la acción pública urbana. Al parecer la única posible salida a este dilema es la capacidad que un municipio urbano tenga para generar una dinámica propia y no sólo reactiva a los factores exógenamente impuestos, buena parte de ellos por cierto de carácter negativo.

La naturaleza de los cambios desarrollados plantea, por lo tanto, perspectivas renovadas en cuanto a las formas tradicionales de gobierno y gestión de las ciudades. Precisamente, la innovación de los gobiernos locales en la región excede en gran medida a la de los niveles superiores (provincial o regional y nacional)¹. Aunque este fenómeno no es una tendencia generalizada, es indudable que el desarrollo de nuevas prácticas locales de gobierno y gestión muestra un cambio respecto a décadas pasadas. En primer término, se observa el despliegue de nuevas visiones estratégicas respecto al desarrollo de la ciudad e iniciativas descentralizadoras impulsadas por los gobiernos locales urbanos y distintas a las llevadas a cabo de manera vertical por los niveles gubernamentales centrales². Esto se manifiesta en la generación de infraestructuras para la ciudad, diversos proyectos de desarrollo local e inserción externa y modalidades novedosas en la prestación de servicios urbanos. Aparecen también nuevas formas de gobierno más abiertas y participativas en el plano territorial, a partir de la puesta en marcha de instrumentos de consulta, rendición de cuentas y mecanismos de interacción

horizontal entre actores estatales y sociales, que dan cuenta de un rol más protagónico de la ciudadanía frente a las autoridades gubernamentales³.

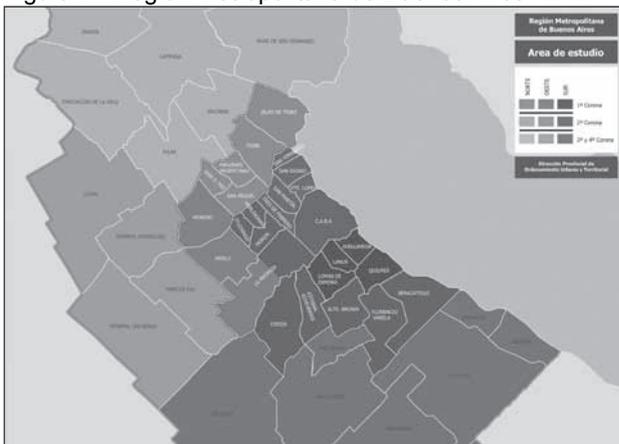
4 ANÁLISIS DE POLÍTICAS LOCALES ESTRATÉGICAS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN MIGUEL Y SAN FERNANDO

A continuación, se trabajarán los aspectos definiitorios que caracterizan a las políticas estratégicas de los municipios de San Miguel y San Fernando. Primeramente, se hará una caracterización sociodemográfica y político-institucional de los distritos seleccionados. En segundo lugar, se analizarán las principales particularidades que presentan los programas socioproductivos y participativos en estos municipios en el período 2007-2010. Finalmente, se desarrollarán algunas consideraciones en términos político-institucionales, de gestión pública y en lo que refiere a a relación Estado-sociedad predominante a nivel local.

4.1 Caracterización sociodemográfica y político-institucional de los municipios seleccionados

Los municipios de San Miguel y San Fernando se encuentran ubicados en la segunda y primera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires - RMBA respectivamente, que se destaca por ser el ámbito de concentración de población y actividades más relevante de la Argentina con casi 15 millones de personas (Figura 1).

Figura 1 - Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 1 - Indicadores para los municipios seleccionados

	San Miguel	San Fernando
Superficie (km ²)	83	23
Población (2010)	281.120	163.462
Densidad	3.061	6.571
NBI (hogares)	15,1 %	13,5 %
NBI (personas)	18,2 %	16,1 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Los municipios contemplados, – San Miguel en el noroeste y San Fernando en el norte de la RMBA - presentan diferente grado de extensión y cantidad de población, aunque muestran niveles de necesidades básicas insatisfechas, importantes en ambos distritos (Cuadro1).

En términos institucionales, San Miguel aparece desde mediados de los '90 como un distrito nuevo, fruto de la división de un partido anterior, y San Fernando mantiene su formato original. Precisamente, San Miguel con un modelo de gobierno y gestión más tradicional lleva a cabo desde hace algunos años a nivel territorial nuevos programas, entre los que se destaca el Presupuesto Participativo, como resultado de un proceso de movilización de organizaciones sociales y un escenario de crisis institucional y recambio de la principal fuerza política local⁴. San Fernando, por su parte, en un marco de estabilidad político-institucional viene desplegando en forma sostenida durante la última década y media⁵ un modelo de desarrollo urbano y planificación estratégica, que entre sus ejes más importantes resalta la importancia de la participación ciudadana y la generación de empleo

4.2 Principales características de los programas socioproductivos y participativos (2007-2010)

Programas socioproductivos

Los programas socioproductivos en estos municipios buscan particularmente generar inclusión social y mejorar la calidad de vida de las familias a través del empleo. En su mayoría, estos programas forman parte de planes con origen nacional o local, apoyados en concepciones teóricas de la economía social y del desarrollo local en los que se establece una relación sistemática entre el Estado y la sociedad civil. Las acciones gubernamentales se limitan a financiar, brindar apoyo técnico y capacitación

Prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas. (ARGENTINA, 2009).

Un aspecto importante a señalar es que los programas socioproductivos se van conformando en un eje central de la política gubernamental local y que las modificaciones que se realizan en el proceso de implementación buscan adaptar los instrumentos a las problemáticas de los distintos territorios. Ahora, si bien los beneficiarios de los distintos municipios pueden recibir el mismo plan o programa, la forma de gestionarlo varía de acuerdo a la estructura administrativa y al estilo político local.

El municipio de San Miguel ha mostrado desde su formación distintas dificultades para

establecer un modelo de gestión local más o menos consolidado. Con un rol tradicionalmente poco proactivo e inconvenientes de índole político e institucional, los vínculos establecidos entre los actores públicos y sociales han presentado diversas limitaciones. Sin embargo, la municipalidad para enfrentar la problemática del empleo utilizaría en el último período distintos programas sociales del nivel nacional. Con la nueva gestión de De La Torre comienzan a organizarse cooperativas para hacer veredas⁶ y también para viviendas; se programó construir 160 Viviendas en el Barrio Santa Brígida, en San Miguel oeste. Ante lo incipiente de la experiencia, a cargo de la Dirección de Cooperativas y Organizaciones, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Social de la Municipalidad de San Miguel, durante el 2009 recién comenzaron las capacitaciones para las 26 cooperativas de trabajo ligadas con la fabricación de veredas. En este marco, también se organizan nuevas cooperativas para el Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja. El desarrollo de otros programas es muy limitado, son muy pocos los beneficiados del Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. Esto es porque se presentan diversas dificultades, no sólo por escasas capacidades, sino también de tipo políticas, con las áreas municipales responsables de implementar programas de los niveles superiores de gobierno.

Por este motivo, a fines del 2009 comienza a funcionar en la Subsecretaría citada, la Dirección de Desarrollo local y Economía Social especialmente con el fin de mejorar los vínculos con las agencias generadoras de los programas sociales y de empleo. De hecho, hasta ese momento, la municipalidad de San Miguel muestra pocos programas que hagan hincapié en la problemática productiva empresarial formal. En este marco, la apuesta gubernamental se centra en dinamizar estos ejes de trabajo y fortalecer la estructura de gestión con algunos profesionales en esas áreas, más allá del personal político presente en la primera etapa.

En el municipio de San Fernando, sobre la base de un aparato de gestión más desarrollado y profesionalizado, con una continuidad importante en términos político-institucionales, se ha venido desarrollando un conjunto importante de medidas de apoyo al empleo y la producción en el territorio. Se implementan así diversas iniciativas, entre las cuales se destacan: los proyectos comerciales para personas que no pueden montar un comercio, se incentiva la formación de cooperativas de trabajo con apoyo de nación; se estimula la formación y la capacitación laboral a través de cursos y/o pasantías en instituciones educativas; la gestión de incentivos fiscales para nuevos emprendimientos comerciales y/o productivos que ocupen mano de obra local en forma permanente mediante la Oficina

de Empleo Municipal. Desde 1997 esta dependencia ofrece servicios a los vecinos que buscan mejorar su situación laboral, relacionándolos con empresas que necesitan personal, formación y capacitación laboral, entrenamiento para el trabajo, apoyo para terminar los estudios, ayuda para emprendimientos individuales o asociativos, y derivación a servicios sociales en los casos necesarios. Además, este servicio municipal se ocupa del Seguro de Capacitación de Empleo para personas desocupadas que necesitan orientación y acompañamiento para la búsqueda de empleo, entrenamiento y capacitación para el trabajo, y apoyo monetario mensual que se computa para una futura jubilación.

Este rol proactivo del municipio se expresa en la especial atención que asumen las PyMES y los microemprendimientos, a través del acompañamiento en capacitación, asociatividad, acceso a líneas de crédito y al Fondo Productivo Local. Las políticas de promoción económica que proyecta y desarrolla el gobierno local apuntan a incentivar la inversión privada en las zonas geográficas menos desarrolladas. Dentro de este marco proyecta el inicio de obras de un Parque de Desarrollo e Innovación Tecnológica e Industrial con el objeto de potenciar el perfil productivo local, incentivar nuevas actividades con mayor valor agregado y favorecer nuevas fuentes de empleo calificado dentro de un marco de desarrollo local del municipio.

Programas participativos

Estas intervenciones de fomento a la participación ciudadana en el plano local presentan diversas formas. Por lo general, a través de ellas se diseñan espacios de vinculación entre el Estado y la sociedad que buscan legitimar el accionar gubernamental, y a la vez dotar a los actores sociales de un mayor grado de incidencia en las decisiones públicas. El despliegue de estos programas y la conformación de espacios de articulación multiactoral, con sus distintos énfasis, son visibles en ambos municipios seleccionados.

En San Miguel aparecen diversos instrumentos en el último período. Por un lado, se creó la Dirección de Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y del Adolescente. En el área se trabaja mensualmente en una Mesa Chica de Trabajo Interdistrital con distintos efectores sociales y equipos de la Provincia de Buenos Aires, pero además se participa de redes conformadas en los barrios. Por otra parte, el Servicio Local promovió la creación de una red con 40 representantes de organizaciones vinculadas a la temática infantil, con el fin de descentralizar la atención en los barrios más problemáticos y optimizar los recursos. En el trabajo de la Dirección se puede observar la conformación de espacios de articulación multiactoral. Así por

ejemplo, la Dirección conforma redes barriales/territoriales con los Centro de Integración Comunitaria (CIC), Centros de Desarrollo Infantil (CDI), comedores comunitarios y centros de día. Además de redes temáticas como la red contra la violencia familiar, espacio en el que suma a la comisaría de la mujer, centros de atención a víctimas de violencia, a niños víctimas de abuso sexual y de prevención en adicciones, entre otros. En esta tarea, articula sus acciones, además, con organizaciones barriales y coordina encuentros de servicios locales y con organizaciones religiosas (Cáritas, grupos evangélicos, etc.) para la contención de madres y niños en situación de calle.

Por otro lado, se destacan los Foros de Seguridad como espacios conforme a la Ley Provincial N° 12.154 y donde se busca promover “la participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública”. La participación comunitaria se efectiviza en la actuación de los Foros Vecinales de Seguridad que tienen por función transmitir los problemas del barrio en materia de seguridad a los Foros Municipales de Seguridad y a la autoridad competente a fin de encontrar soluciones, en formas conjunta, en la temática. En este sentido, en San Miguel estos foros han tenido un importante desarrollo.

El Presupuesto Participativo aparece claramente como uno de los instrumentos más relevantes del último tiempo. Este mecanismo comenzó a desarrollarse en San Miguel como resultado de un conjunto de factores que fueron convergiendo desde el año 2005 en adelante: i) la debilidad institucional del gobierno municipal, ii) un recambio interno dentro del Partido Justicialista local, que se expresaría paulatinamente en el Concejo Deliberante y con la asunción de un nuevo intendente que apoyaría esta herramienta para ganar legitimidad en su gestión (Joaquín De la Torre en el 2007); iii) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos, con trabajo territorial y de resistencia a nivel nacional-local, y cierta capacidad de movilización y veto

En efecto, desde el año 2006 empezó un proceso de movilización y consultas de organizaciones sociales con el objeto de instalar en la agenda pública la necesidad del Presupuesto Participativo. En ese marco, se realizaron distintas actividades (1° Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aire, “caravanas” a nivel territorial y reuniones con los distintos bloques del Concejo Deliberante) y a fines de ese mismo año se aprobó por unanimidad en el Concejo Deliberante el Presupuesto Participativo (ordenanza N° 35/2006), lo que constituía un hecho novedoso para el conjunto del Conurbano Bonaerense. Posteriormente, se harían tareas de capacitación con un papel muy activo de la Universidad Nacional de General

Sarmiento (UNGS). Y la realización de talleres en algunos barrios del municipio, con un fuerte papel de organizaciones sociales comunitarias.

A partir de la asunción del gobierno de Joaquín De la Torre, la reglamentación se terminó aprobando por decreto a principios de 2008 y durante los primeros meses se constituyeron 9 Foros Barriales⁷ que elegirían 39 proyectos por una suma cercana al millón de pesos, dado los inconvenientes para implementar el monto estipulado inicialmente (7 millones -5% del presupuesto municipal-). Desde mediados de ese año, en una segunda etapa, se conformarían 21 Foros Barriales donde se contemplarían 89 proyectos, incorporados al presupuesto del 2009. En total, participarían del proceso más de 2 mil vecinos y con una ejecución de gran parte de los primeros proyectos. Por otra parte, el porcentaje afectado al PP pasaría al 7% de los recursos municipales y se establecía una pauta de redistribución del presupuesto según necesidades básicas insatisfechas.

En términos institucionales, un hecho importante para encaminar las acciones era la constitución de la Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Participativo - SEPP, cuya cristalización dentro de la estructura municipal mostraba la relevancia que la problemática obtenía. No obstante, la ausencia de cuadros territoriales que pudieran movilizar el proceso obligaría al municipio a contratar a casi 50 pasantes de la Universidad de General Sarmiento para actuar de promotores barriales del PP. Al mismo tiempo, el PP en San Miguel tendría un Foro de Organización y Seguimiento, constituido por el Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, organizaciones intermedias locales y la UNGS.

El proceso, a lo largo del 2008, presentaría una serie de singularidades. En el plano municipal, la implementación del PP ante la falta de una descentralización efectiva mostraría inconvenientes para operar en el territorio, con una SEPP con limitados recursos humanos y materiales (con mucha concentración de funciones en su Secretario), y restricciones en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A esto se sumarían, diversas resistencias dentro un aparato municipal con escasas capacidades técnicas y de gestión a la lógica de funcionamiento del PP (transversal respecto a las distintas áreas), dificultades de articulación institucionales en un escenario de fuerte internismo político y un apoyo intermitente del intendente que con el tiempo iría aumentando. Por otra parte, si bien las organizaciones sociales ayudarían a instalar el proceso, presentaban dificultades para acompañar y articular en las diversas instancias. Más allá de estas restricciones y de la relativa participación social que aún tenía el instrumento, el PP generaba dinámicas interesantes de interacción y discusión vecinal a nivel territorial.

Desde el año 2009, el PP operaría con un criterio redistributivo en la asignación de una parte del presupuesto (50% para ser distribuido en partes iguales en todos los foros barriales y 50% restante que se reparte entre los foros que presentan un mayor índice de necesidades insatisfechas), lo que se traduciría en un quinto proyecto sumado a los cuatro que cada foro presentaba por igual. Del mismo modo, la Secretaría Ejecutiva pasaría a ser Subsecretaría –con una Dirección de Foros Barriales- y se introducen algunos cambios internos. Con ello se constituirían 23 Foros en los barrios, con la posibilidad de presupuestar hasta cuatro proyectos de 70 mil pesos y también financiar otros dos proyectos de 30 mil pesos con la participación de jóvenes.

En ese año electoral se sucedieron distintos conflictos al interior del gobierno que llevaron a la renuncia del entonces secretario de la SEPP – un fuerte promotor del proceso- por desavenencias políticas con la conducción municipal, lo que repercutió en los niveles de participación y generó desconfianza entre los vecinos, junto a problemas en la ejecución de los proyectos del año anterior. A ello se sumó una fuerte disputa dentro del peronismo local con resultados electorales que reposicionaron a Aldo Rico y generaron debilidad dentro de las filas del intendente. Estos factores obligaron a redoblar los esfuerzos por parte de la Subsecretaría y el equipo de pasantes⁹ para desarrollar una fuerte campaña de promoción y continuar con las actividades del proceso que contó con la participación de casi 1.600 vecinos.

Para el año 2010, con un presupuesto estimado en 12 millones de pesos, se buscaba dar cuenta de problemas estructurales del partido con la posibilidad de agregar un proyecto de infraestructura de hasta 300 mil pesos y subir los montos de los proyectos para los otros barrios de 70 a 90 mil pesos. La Subsecretaría, ahora con un perfil más abarcador al ser renombrada como de “Desarrollo Social Económico y de Presupuesto Participativo”, organizó el armado de 27 Foros Barriales con cuatro voceros elegidos por los vecinos. Sumado a ello, 10 de estos Foros barriales pudieron constituir sus Foros Juveniles. En este plano, el PP se iría consolidando internamente con una mejor difusión y organización de las actividades por parte del municipio. En diversos Foros se presentaban, así, procesos interesantes de intercambio y disputa de recursos entre las organizaciones territoriales (más autónomas o vinculadas con el gobierno municipal) y militantes políticos, que se plasmaban tanto en la elección de los proyectos como en relación a los voceros barriales. La complejidad política e institucional imperante, con autoridades no del todo afianzadas y diversas líneas internas en el gobierno, aparecía como otro ingrediente que caracterizaba el despliegue de este mecanismo participativo.

El municipio de San Fernando, por su parte, viene desarrollando en forma sostenida durante los últimos años un modelo de desarrollo urbano y planificación estratégica, que entre sus ejes resalta la importancia de la participación ciudadana. En el marco de este proceso, impulsado por una gestión municipal peronista en el poder durante la última década, comienza a desplegarse desde el 2008 el Presupuesto Participativo. En efecto, la puesta en marcha del instrumento formaba parte del Plan de Gobierno 2007-2011 y de los lineamientos generales del Plan Estratégico en lo referente a “Ciudadanía y capacidad de gestión”.

El Presupuesto Participativo se plantearía como una experiencia participativa que tenía como antecedentes las Jornadas de Consulta y Participación, que desde 1998 se hacían en el municipio con el objeto de actualizar la agenda de gobierno del municipio. De la misma forma, este se articulaba con otras iniciativas llevadas a cabo durante los últimos años: a) el Centro de Atención al Vecino; b) la Encuesta Anual de Expectativas y Satisfacción Ciudadana; c) los Seminarios de Capacitación para vecinos en temas de gobierno; d) los Parlamentos Juveniles; e) las Cuadras Solidarias y Foros Vecinales en materia de Seguridad.

En este marco, el Presupuesto Participativo comenzaría a desarrollarse a lo largo del 2008 en cuatro etapas, con un monto de 1,5 millón de pesos a ser distribuido en 5 zonas de la ciudad según cantidad de habitantes. En una primera etapa, entre junio y julio, se pondrían en marcha Asambleas Barriales (una por zona) con el objeto para informar acerca del Programa y definir los temas sobre los cuales se elaborarían los proyectos del PP. Se definirían así 77 ideas a ser discutidas en la siguiente etapa. En un segundo momento, entre agosto y octubre, se daría paso a la Elaboración de Proyectos. Estos encuentros vecinales servirían para capacitar a los vecinos sobre planificación de proyectos, transformar las ideas surgidas de las asambleas, en proyectos viables de ejecución y evaluar su factibilidad. En total, se presentarían 20 proyectos en esta etapa y participaría un equipo de facilitadores conformado por personal del Municipio. En noviembre, se pasaría a la Elección de Proyectos donde los vecinos de cada zona deberían votar con un orden de prioridad y en función de los fondos disponibles. En ese ejercicio, se terminarían votando en las distintas zonas y según las particularidades sociales y territoriales 11 proyectos, referidos a la construcción o remodelación de plazas y espacios públicos, instalación de luminarias y semáforo, puesta en valor de edificio para actividades comunitarias, armado de guardería, creación de corredor verde, esterilización gratuita de animales, construcción de bicisenda, campaña de sensibilización sobre el tránsito y actividades para la tercera edad y de capacitación en oficios para jóvenes. Finalmente,

en el otro año se desarrollaría la Ejecución y Seguimiento de los Proyectos votados en un trabajo conjunto entre el Municipio y los vecinos elaboradores de proyectos. De este modo, en cada zona, una Comisión de Seguimiento monitoreará la ejecución de los proyectos seleccionados. Al mismo tiempo, el Gobierno Municipal convocaría al ciclo del Presupuesto Participativo del siguiente año.

El desarrollo del PP en el 2008 mostraría así una serie de aspectos distintivos para resaltar. En primer término, su puesta en marcha y despliegue exhibiría un fuerte apoyo del Gobierno Municipal, con la presencia del gabinete en el territorio y un equipo de 2 coordinadores, 1 secretaria técnica y 13 facilitadores. El instrumento sería dependiente del Área de Modernización con lo cual no habría una creación institucional particular dentro de la estructura municipal. En términos sociales, los niveles de asistencia que rondaban en el conjunto de las zonas establecidas las 400 personas, indicaban una presencia baja de vecinos y organizaciones sociales. En ello incidían los problemas de zonificación y acceso como la falta de análisis más preciso sobre la cuestión territorial y sus particularidades en la implementación del PP. La no existencia de un proceso de descentralización funcional a lo largo del territorio aparecía también como un factor a considerar.

A partir del 2009, un nuevo ciclo de Presupuesto Participativo con un monto de 2 millones (0,95% del Presupuesto Municipal) a ser ejecutado en 2010 se pondría en marcha y se lanzaría el Presupuesto Participativo Joven, bajo la coordinación del Área de Juventud. El aumento de la partida del PP y su ampliación a los jóvenes, junto a un buen nivel de ejecución de las obras previstas en el 2008 se planteaban como factores positivos. No obstante, los niveles de participación oscilaban las 300 personas. Este instrumento aparecía como continuación de una gestión afianzada en distintos niveles y que se articulaba con otros instrumentos de participación más acotados que el municipio ya venía desarrollando, requería aún consolidarse más y establecer un mayor arraigo en el plano territorial. En el 2010, la operatoria del proceso mejoraría a nivel territorial y con un presupuesto de 2,5 millones de pesos la herramienta buscaba afianzarse tanto a nivel gubernamental como social.

4.3 Algunas consideraciones en términos político-institucionales, de gestión pública y en la relación Estado-sociedad a nivel local

A partir de los programas considerados, distintas particularidades pueden observarse en materia político-institucional, de gestión pública y en el tipo de relación Estado - sociedad local predominante. El municipio de San Miguel, tal como puede apreciarse en el cuadro 2, prevalece un contexto político-institucional más inestable caracterizado por la disputa entre distintos sectores al interior de la fuerza política mayoritaria y la ausencia de un liderazgo gubernamental claramente afianzado hasta ese momento. En lo referido a la gestión, predomina un aparato municipal poco consolidado y débilmente articulado, aunque con mayor desarrollo de acciones e iniciativas en los últimos años sujetas a las condiciones cambiantes del contexto político local. En este sentido, el tipo de relación Estado-sociedad que se establece exhibe un escenario abierto con un poder relativo de las autoridades para encaminar los procesos establecidos.

San Fernando, por otro lado, presenta un marco político-institucional estable, con el predominio de la fuerza política local y un liderazgo continuo con un estilo renovador más recientemente. A nivel de la gestión, se observa un esquema articulado y consolidado de las distintas dependencias municipales a partir de una mirada mayormente estratégica e integral en lo que refiere al despliegue de las intervenciones públicas locales. Finalmente, el tipo de relación Estado-sociedad predominante es amplia a nivel de actores involucrados y acciones emprendidas, si bien el desarrollo y control de las iniciativas está fuertemente direccionado por el impulso gubernamental local.

5 CONCLUSIONES

Las importantes transformaciones desarrolladas en los últimos tiempos plantean la emergencia de enfoques más amplios en lo que refiere a la vinculación y participación de diferentes actores en la formulación e implementación de

Cuadro 2 - Marco político-institucional, modelo de gestión pública y relación Estado-sociedad local predominante

Municipios	Aspectos político-institucionales	Modelo de gestión pública	Relación Estado-sociedad local Predominante
San Miguel	Inestable. Disputa interna dentro de fuerza predominante. Liderazgo gubernamental no del todo afianzado.	Poco consolidado, aunque más fortalecido en los últimos años. Perfil más difuso y sujeto a vaivenes políticos.	Abierta. Semi-direccionada
San Fernando	Estable. Continuidad de fuerza política predominante en base a liderazgo renovador en el último tiempo	Articulado y consolidado. Fuerte sesgo hacia la planificación y un rol activo en el desarrollo de políticas públicas	Amplia. Direccionada

Fuente: Elaboración propia.

políticas públicas. Este proceso en el ámbito local adquiere particular importancia en el escenario argentino de los últimos años y se expresa en el despliegue incipiente de nuevos instrumentos de política e instancias de articulación multiactoral.

Un primer análisis respecto a los programas examinados en ambos municipios destaca un amplio conjunto de acciones. En San Miguel, los programas socioproductivos muestran un claro sesgo hacia la economía social y el fortalecimiento del empleo mediante la utilización e implementación particular de instrumentos de niveles superiores de gobierno (fundamentalmente del gobierno nacional). En San Fernando, el mayor grado de fortaleza institucional y de gestión junto a un entramado productivo más diversificado permite apreciar intervenciones de apoyo al empleo amplias -sobre la economía formal e informal- e iniciativas propias consolidadas, que se articularían con programas nacionales y provinciales.

En relación a los programas participativos, el municipio de San Miguel presenta intervenciones marcadas en materia juvenil, de género, seguridad y fortalecimiento de ciudadanía. En San Fernando, estas acciones forman parte de un abordaje más completo donde se conjuga la importancia de la planificación estratégica, la problemática urbana y el despliegue de variados espacios de consulta y participación vecinal. En lo que refiere más específicamente al Presupuesto Participativo, es posible apreciar una serie de aspectos interesantes. En San Miguel, el PP aparece como un proceso novedoso surgido más de abajo hacia arriba, en un escenario de debilidad institucional y recambio dentro del peronismo local. La vinculación desarrollada entre el Municipio, las organizaciones sociales y la Universidad Nacional de General Sarmiento conformaba un aspecto interesante de una dinámica abierta tanto en términos de permanencia como de consolidación, con una importante cantidad de recursos involucrados. En San Fernando, por su parte, el PP se desarrollaría como un programa que continuaba las directrices del Plan de Gobierno y el proceso de planificación estratégica en un escenario de gestión afianzado a nivel político e institucional. Su despliegue inicial, muy arriba hacia abajo, presentaría dificultades en términos de asistencia vecinal e inserción territorial que buscarían mejorarse en la nueva versión. En este contexto, la participación aparecería pensada como un elemento para legitimar la gestión dentro de una lógica de consulta e implicación ciudadana mediada y con fuerte control del proceso por parte de las autoridades.

Estos aspectos determinarían, así, distintas improntas en cada uno de los casos. Un escenario político e institucional más inestable en el municipio de San Miguel, con una gestión local no del todo afianzada y articulada (aunque con un despliegue de acciones mayor en los últimos años) y un tipo de

relación Estado-sociedad mayormente abierta con un peso relativo de las autoridades para promover las principales iniciativas. El municipio de San Fernando, por su parte, a partir de un marco político-institucional más estable se distingue por tener un modelo de gestión relativamente consolidado y una relación Estado-sociedad dinámica, con una fuerte influencia del gobierno local en el despliegue y control de las acciones más importantes.

De este modo, el análisis de las condiciones institucionales, sociopolíticas, territoriales y de gestión en el desarrollo de políticas públicas se torna un tema relevante para apreciar los alcances de intervenciones estratégicas a nivel local en el contexto argentino. En efecto, factores tales como el grado de estabilidad y continuidad político-gubernamental, la eficacia en la ejecución de las acciones y el tipo de relación Estado/sociedad predominante a nivel territorial constituyen elementos centrales para evaluar los avances y dificultades de diversas políticas locales desplegadas en los últimos años, en especial en ámbitos de gran complejidad como el de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Social, Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social, Dirección Nacional de Fortalecimiento Social. **Manos a la obra**. Disponible en: <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/>>. Acceso en: 17 nov. 2009.

ASSIES, W. **La descentralización en perspectiva**. Argentina: Biblioteca Virtual TOP, 2001. (Online) Disponible en: <www.top.org.ar>. Acceso en: 17 nov. 2009.

BADÍA, G. Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. In: ESCOLAR, M.; BADÍA, G.; FREDERIC, S. (Ed.). **Federalismo y descentralización en grandes ciudades**: Buenos Aires en perspectiva comparada. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

BLANCO, I.; SUBIRATS, J. ¿Existen territorios socialmente excluyentes?: contra lo inexorable. In: BLANCO, I.; FLEURY, S.; SUBIRATS, J. (Coord.) **Innovaciones locales ante inseguridades globales**: los casos de Brasil y España. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008. (Colección Interrogar la Actualidad).

BOISIER, S. **2001**: La odisea del desarrollo territorial en América Latina - la búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. 2002. Disponible en: <www.top.org.ar>. Acceso en: 17 nov. 2009.

_____. La descentralización: un tema difuso y confuso. In: DIETER, Nohlen. (Comp.). **Descentralización política y consolidación democrática**: Europa-América del Sur. Caracas: Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, 1991.

BORJA, J. Descentralización una cuestión de método. In: BORJA, J. et al. **Organización y descentralización municipal**. Buenos Aires: EUDEBA, 1987.

_____. **El gobierno del territorio y la urbanización**. Argentina: URBARED 2000

BRUGUÉ, Q.; GOMA, R.; SUBIRATS, J. Gobierno y territorio: del Estado a las redes. In: SUBIRATS, J. (Comp.) **Redes, territorios y gobierno**: nuevas respuestas locales a los restos de la globalización. Barcelona: Xarxa de municipios, 2002.

CABRERO MENDOZA, E. **Acción pública y desarrollo local**. México: Fondo de Cultura conómica, 2005.

_____. El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. In: CONGRESO CLAD, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002.

CORAGGIO, J.L. **Descentralización el día después**. Buenos Aires: UBA, 1997. (Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC).

CRAVACUORE, D. (Comp.). **Innovación en la gestión municipal**. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Quilme, 2002.

CUNILLGRAU, N. **Participación ciudadana**: dilemas y perspectivas de los Estados Latinoamericanos. Caracas: CLAD, 1991.

GOVERNA, F. Del government a la governance: el canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial. **Documents d'anàlisi geogràfica**, Barcelona, n. 41, p. 43-62, 2001.

LECHNER, N. Three forms of social coordination. **CEPAL Review**, Santiago de Chile, n. 61, 1997.

MAYNTZ, R. Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. **Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 7, p. 35-52, 2000. Disponible en: <<http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>>. Acceso en: 1 jan. 2009.

PETERS, B. G. Governance and comparatives politics. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 36-53.

_____. The Capacity to Coordinate. In: CONFERENCE ON "POLICY CAPACITY OF THE STATE", 2003, Kowloon. **Anais ...** Kowloon: University of Hong Kong, 2003.

PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. Londres: MacMillan Press, 2000.

PÍREZ, P. La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. **Revista de Ciencias Sociales**, Bernal, n. 11, p. 45-68, dic. 2000.

SUBIRATS, J. **¿Qué gestión pública para qué sociedad?**: una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales. Argentina: Biblioteca Virtual TOP, 2003. Disponible en: <www.top.org.ar>. Acceso en: 17 nov. 2009.

NOTAS

1. Ver al respecto Cabrero Mendoza (2002) y Cravacuore (2002).
2. Ver, entre otros, Assies (2001), Badía (2004), Boisier (1991; 2002), Borja (1987; 2000), Coraggio (1997).
3. Ver Cunill Grau (1991) y Pírez (2000).
4. A nivel institucional y como fruto de los reacomodamientos al interior del peronismo, el distrito sufriría cambios en el último período. Luego de las intendencias conservadoras de Aldo Rico y la asunción de Oscar Zilocchi en el 2003 como continuidad del anterior, las elecciones de 2005 permitieron la incorporación de nuevos concejales relacionados con el kirchnerismo, pertenecientes a diversas organizaciones sociales, y fuerzas políticas progresistas. Precisamente, hacia fines del 2007 asume la intendencia Joaquín De la Torre como candidato del Frente para la Victoria-PJ como recambio dentro del poder político local. Su gobierno desde un comienzo estaría cruzado por las disputas internas dentro del peronismo distrital y sus vaivenes en términos políticos e institucionales.
5. En 1995, Osvaldo Amieiro llega a la intendencia de San Fernando y en 1999 sería reelecto por amplio margen para seguir al frente de la comuna. Alineado con el peronismo más tradicional sería convocado en el 2002 para ocupar cargos relevantes (Ministro de Gobierno y Jefe de Gabinete) en la Provincia de Buenos Aires. En el 2003, sería elegido para asumir su tercer mandato en el municipio por el 43,7% de los votos. Finalmente, en las elecciones de octubre de 2007 ya sumado a la estrategia política del kirchnerismo sería electo nuevamente por los vecinos de la ciudad.

6. Las veredas se realizaron mediante el Plan Nacional de Inversión Social
7. Para su formación se requerían al menos 30 vecinos y 3 entidades intermedias barriales. Se elegirían además 2 delegados o voceros por Foro Barrial.
8. En el periodo en el cual se realizan las reuniones de Foros Barriales - marzo a septiembre de cada año-, por medio de un Convenio con la Universidad de General Sarmiento, la Subsecretaria cuenta con la colaboración de pasantes universitarios. Son estos pasantes quienes elaboran junto a los vecinos, el personal de la subsecretaria y a los técnicos municipales los Proyectos Participativos en cada Foro.

Rodrigo Carmona

Cientista Político

Doctor en Ciencias Sociales pela FLACSO-Argentina

Investigador-docente regular do Instituto del Conurbano (ICO) da Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)

E-mail: rcarmona@ungs.edu.ar

Universidad Nacional de General Sarmiento

Juan María Gutierrez, n. 1150 (entre José León Suarez y Verdi), Los Polvorines - Pcia de Bs. As.- Argentina
C.P. 1613