



POLÍTICAS MUNICIPALES

2

para el desarrollo local y regional

Emilio Graglia (Coord.)



**POLÍTICAS MUNICIPALES
para el desarrollo local y regional**



POLÍTICAS MUNICIPALES para el desarrollo local y regional



EMILIO GRAGLIA (COORD.)



Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Políticas municipales II : para el desarrollo local y regional / Emilio Graglia ... [et.al.] ; coordinado por Emilio Graglia. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008.

296 p. ; 26x18 cm. - (Serie Profim; 8 / Emilio Graglia)

ISBN 978-987-626-032-9

I. Políticas Públicas. I. Emilio Graglia, coord.

CDD 320.6

EDUCC - Serie PROFIM

Colección dirigida por

Emilio Graglia

Volumen 8

POLÍTICAS MUNICIPALES

para el desarrollo local y regional

II

Copyright © 2008 by Emilio Graglia y otros.

De la presente edición:

Copyright © 2008 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Ricardo Consigli.

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

I.S.B.N.: 978-987-626-032-9



**UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA**

Universidad Jesuita

Ob. Trejo 323. X5000IYG Córdoba. República Argentina

Tel/Fax: +(54-351) 421-9000, int. 8223

www.ucc.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

PRÓLOGO

La política comunal y el desarrollo regional son temas que no sólo estarán siempre presentes en la percepción ciudadana, como base de toda comunidad democrática, son también ámbitos fundamentales del orden público y estatal.

La calidad de las estructuras democráticas nacionales guarda relación directa con el nivel democrático y la competencia técnica y administrativa que presentan sus comunas y regiones.

En ese sentido, hoy los municipios enfrentan nuevos desafíos impulsados, en parte, por el cambio tecnológico y las influencias de la globalización.

Estas nuevas condiciones, adecuadamente incorporadas y aprovechadas, ofrecen numerosas ventajas para beneficio de los ciudadanos, de la región y de todo el país. Asimismo, en un futuro será más difícil recurrir a soluciones unilaterales, debiéndose buscar soluciones consensuadas a los problemas y aprovechar las sinergias resultantes.

Con este nuevo libro de la RED KAS, la Fundación Konrad Adenauer y sus contrapartes en Argentina buscan profundizar el tema e instalarlo nuevamente en la conciencia colectiva.

Agradecemos a todos quienes participaron en esta tarea, en especial al Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba por su colaboración en el presente volumen que servirá de base para un trabajo a futuro.

Buenos Aires, enero de 2008

Christoph Korneli

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina

PRESENTACIÓN

Presentamos la octava publicación de la Colección PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC). En esta oportunidad, se trata del segundo libro de la Red KAS: Políticas municipales para el desarrollo local y regional II.

La Red KAS está constituida por un grupo de instituciones que, junto con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), se han propuesto como objetivo principal “reflexionar y accionar a favor de un desarrollo local y regional que sea la consecuencia de políticas municipales diseñadas y gestionadas a partir de los principios y valores del humanismo cristiano”. Las instituciones integrantes de la Red son las siguientes: el ICDA de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) a través de su Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM), la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), la Fundación Libertador (de la Provincia de Mendoza), el Instituto Internacional de Estudios y Capacitación Social del Sur (INCASUR), la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires” (UCA) a través de su Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) y la Asociación Conciencia.

Con respecto a los contenidos del libro, el capítulo introductorio (de Emilio Graglia, PROFIM, ICDA) aborda las relaciones entre desarrollo, democracia y municipalismo, adelantando, en líneas generales, una perspectiva compartida por los artículos que le siguen. Allí se apela a los conceptos y resultados del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) (KAS-RID), integrándolos, de manera reflexiva, con las principales conclusiones del “I Congreso Nacional Democracia y Desarrollo” (PROFIM, ICDA-KAS, 2007) y con los aportes de diversos integrantes de la Red KAS cuyos trabajos han sido publicados en otras obras de esta misma Colección.

A continuación, el equipo del **PROFIM** presenta una trilogía de artículos inéditos acerca de la regionalización de la provincia de Córdoba. Los tres textos se encuentran relacionados desde un punto de vista teórico y práctico, puesto que los diversos autores han compartido las experiencias de trabajo profesional y académico a las que allí refieren, enriqueciendo el debate en torno a la regionalización, un proceso que desde PROFIM acompañamos, con investigación y asistencia técnica, desde hace ya cinco años.

En primer lugar, **“Participación social y gestión asociada en torno a la problemática socio ambiental de la Comunidad Regional Punilla”** (Emilio Graglia, Iriana Ferreyra, Daniela Kunz, Ivana Merlo, Mariano Mosquera) resume los fundamentos y el estado actual de un proyecto en curso. El mismo se orienta a la promoción de la participación de la sociedad regional de Punilla en el tratamiento público de problemáticas ambientales que han sido consideradas prioritarias por actores sociales y políticos de ese territorio. El proyecto atiende tanto a las dimensiones político-institucionales (por ejemplo, el asociativismo intermunicipal como mecanismo de gestión política) como a las prácticas sociales aún no institucionalizadas pero consideradas fundamentales para el desarrollo local/regional. En ese sentido, el artículo describe cómo se ha ido conformando y extendiendo ‘junto a los actores’ un espacio multiactoral mixto —social y político— vinculado a la problemática en cuestión; cómo se ha facilitado el diálogo interactivo y cuáles son las características de los acuerdos interactorales que actualmente están dando paso a proyectos asociativos susceptibles de ser replicados en escalas sociales y territoriales más amplias.

Los artículos titulados **“Investigación sobre el proceso de diagnóstico y diseño de una política pública...”** y **“El dilema de la participación política ciudadana en el proceso de una política pública...”** se basan en la experiencia de sus autores como observadores participantes¹ de las actividades de asistencia técnica, implementadas por el equipo de PROFIM durante el período julio-diciembre de 2006, en las Comunidades Regionales de Río Seco, Calamuchita, Colón y Punilla (Provincia de Córdoba). Los ‘observadores’ revisaron críticamente los supuestos teóricos a partir de los cuales se organizaron y condujeron las actividades de asistencia técnica, acompañaron a los integrantes del equipo de PROFIM en diversas intervenciones y construyeron sus propios marcos de análisis y propuestas. En el primero de los textos mencionados, Fernanda Barrera, Juan Pablo Santi y María José Trossero, indagan en los sentidos que los participantes —actores sociales, políticos y técnicos— otorgan al proceso de diagnóstico y diseño a partir de categorías tales como *decisión*, *comunidad regional*, *región informal*, etcétera. Del análisis resultan valiosos aportes para la comprensión de aspectos socio-políticos altamente significativos de cara a la construcción social de la región.

¹ Trabajaron como ‘observadores participantes’ seis alumnos de la Maestría en Gestión Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

En el segundo trabajo, Jorge Borgognoni, Desirée D'amico y Ana Carolina Díaz cuestionan el enfoque participativo predominante en las “reformas de segunda generación” —presente entre los objetivos de la asistencia técnica— a partir de una pregunta central: ¿se ha superado “realmente” el modelo *top down* de toma de decisiones? El propósito es el de analizar las posibilidades y limitaciones de la incorporación de la participación ciudadana en procesos de asistencia técnica para el diseño y gestión de políticas públicas. Una dirección muy interesante considerando la relevancia de la política participativa de cara al fortalecimiento de la democracia y las dificultades que enfrentan actores sociales y políticos toda vez que emprenden la dificultosa tarea de su realización práctica.

A continuación, en **“Deliberación Democrática para el Desarrollo...”**, Silvia Rueda de Uranga y Julieta Taboada, de **ASOCIACIÓN CONCIENCIA**, plantean el enfoque de la ‘deliberación’ que sustenta los trabajos de la Red Interamericana para la Democracia (RID), organización de la cual participan. Las autoras reseñan una experiencia de capacitación en democracia deliberativa (a través de “foros deliberativos”) implementada durante el período octubre de 2004 - abril de 2007 en México, Colombia y Argentina; reflexionan acerca de la práctica desarrollada y precisan los límites del concepto de “deliberación ciudadana”, distinguiéndolo, desde una perspectiva normativa, de otras formas de discusión pública.

También integra esta publicación un artículo del Lic. Eduardo Arraiza, de **UCA** y **CIMA**, **“Participación ciudadana: el caso de la Red KAS en el proceso de revisión de la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche (Provincia de Río Negro)”**. La Carta Orgánica a la que alude el título fue sancionada en 1983. Tres años más tarde se introdujo a la misma una cláusula que obligaba a revisar completamente su cuerpo legal una vez cumplidos veinte años de vigencia del texto original. Así, en 2006 las autoridades municipales emprendieron la tarea encomendada por la norma procurando garantizar la legitimidad democrática del proceso de revisión y reforma. Para eso, impulsaron la participación de la comunidad en la discusión pública en torno a la Carta. La Red KAS formó parte de la política a través de los equipos técnicos de la UCA y de CIMA. El autor describe esa experiencia comunitaria y académica con destacado rigor, deteniéndose en los aspectos teóricos, tanto políticos como jurídicos, que informaron el proceso. Así, se analiza el concepto mismo de “participación” desde la óptica de diversos autores; se enmarca el estudio de la Carta en el contexto más amplio de la normativa municipal argentina y la de Río Negro en particular; se plantean diversos problemas de técnica legislativa que debieron enfrentar políticos y expertos; entre otros valiosos aportes que

“serán significativos para abordar particularidades de otros gobiernos locales” (tal como sosteníamos en la primera publicación de la Red KAS a propósito de otro trabajo del mismo autor).

La **FUNDACIÓN LIBERTADOR** presenta un nuevo texto como resultado de sus trabajos en la Provincia de Mendoza: **“Los condicionantes exógenos del desarrollo local”**. El mismo ratifica la adscripción de la Fundación a un modelo de gestión que parte de considerar las ‘brechas’ realmente existentes entre los territorios locales y regionales; un enfoque que cuestiona la teoría neoclásica del crecimiento que reduce el desarrollo a un fenómeno exclusivamente económico, desvinculado de la historia, cultura, geografía y otros factores contextuales. Los autores, Luis Böhm, Juan Pablo Tari y Silvina Cailly, precisan aspectos teórico-conceptuales acerca de los ‘condicionantes’ y, sobre esa base, analizan cómo operan —a través de qué mecanismos de transmisión— determinadas variables exógenas a los municipios mendocinos (se consideran los departamentos de San Carlos; Santa Rosa; Las Heras; Lavalle; La Paz; Capital; Tunuyán; Junín y Malargue) provocando impactos en sus procesos de desarrollo. Cabe destacar que el trabajo se inscribe en un proyecto más amplio orientado a construir un tablero de control que permita identificar con exactitud las variables exógenas y cuantificar sus impactos relativos.

El artículo presentado por la **ASOCIACIÓN CIVIL ESTUDIOS POPULARES** (ACEP), **“La integración regional...”** de autoría de su presidente, Oscar Ensinck, describe los principales antecedentes en materia de integración latinoamericana, desde 1945 y hasta la actualidad, con especial énfasis en el MERCOSUR. El rumbo del proceso integrativo sudamericano y las trayectorias de los países miembros en pos de la construcción de una institucionalidad común son abordados desde una perspectiva jurídica, económica y política. Teniendo en cuenta los objetivos de la Red KAS, se destacan las referencias a la democracia (normativa MERCOSUR sobre Compromiso Democrático, Promoción del Estado de Derecho, Observatorio de la Democracia) y a los municipios (Proyecto Red MERCOCIUDADES, Red Especializada de Municipios e Intendencias –REMI–), Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR).

Finalmente, en representación de la **FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER** (KAS), el libro incluye un artículo coordinado por la Dra. Brigitte Adam, **“Regiones metropolitanas europeas en Alemania. Perspectivas para la próxima década”**, publicado en 2006 en la revista *Comunal Politik*, Alemania. El trabajo comienza por el tratamiento de un proyecto presentado por un grupo de regiones alemanas preocupadas por defender sus intere-

ses en el marco de la UE y continúa con un análisis de la política de ordenamiento territorial en el contexto europeo en general y alemán en particular. Desde la perspectiva de los autores, “el análisis de regiones o zonas más que ciudades o metrópolis, permite incrementar el atractivo y la competitividad internacional local al sumarse diferentes calidades y ofertas de comunas vecinas funcionalmente interdependientes (...) Fortalecer el criterio *regional* tiene por objeto compensar desventajas competitivas y contribuir a un desarrollo territorial más coherente”. Así, asumiendo los diversos desafíos pendientes en materia de ordenamiento territorial desde una perspectiva regional, concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a los actores públicos y privados, agentes de decisión a nivel federal y estadual, acerca de cómo encarar el desarrollo de estrategias integradas que enfatizan: la inserción de las regiones en la jerarquía global, la aceptación de geometrías variables y el enraizamiento de la región metropolitana en la población.

Antes de finalizar esta presentación, deseamos agradecer al representante de la Fundación Konrad Adenauer para Argentina, **Christoph Korneli**, y al Director General del ICDA, **Guillermo Martínez Ferrer**, por el apoyo a esta iniciativa y su continuidad. Ampliamos ese agradecimiento muy especialmente a **Mónica Bing** y **Guadalupe Barrera** (de la KAS) y a los integrantes del equipo de PROFIM, porque sin ellos este trabajo hubiera sido irrealizable. Asimismo, nuestro reconocimiento a **Oscar Ensinck** y **Daniel Cardozo** (Presidente y Secretario General de la Asociación Civil de Estudios Populares) por la colaboración que nos prestaron, intercambiando ideas respecto a este proyecto y facilitando su realización en tiempo y forma.

Como dijimos al presentar el primer libro de la Red KAS (2006), desde PROFIM hemos asumido con responsabilidad y entusiasmo la coordinación de esta serie de publicaciones, con el humilde propósito de avanzar hacia la consecución de nuestro objetivo fundacional: fortalecer el municipalismo y la regionalización como herramientas para un desarrollo integral.

Dr. Emilio Graglia² y Lic. Daniela Kunz³

² Director de la Serie PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).

³ Coordinadora del Subprograma de Investigaciones y Publicaciones de PROFIM, ICDA-UCC.

I

**POLÍTICAS MUNICIPALES PARA EL
DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL**



POLÍTICAS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL⁴

EMILIO GRAGLIA *
PROFIM. ICDA-UCC

I INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este capítulo introductorio, analizamos las relaciones entre democracia y desarrollo y los componentes del desarrollo integral. Planteamos que, teóricamente, la democracia formal es la base del desarrollo y que el desarrollo es la condición de la democracia real. Asimismo, decimos que, en la Argentina de hoy, el desarrollo integral supone crecimiento económico pero, a la vez, fortalecimiento institucional y federalismo real.

Entendiendo que la realización del desarrollo integral demanda, también, un nuevo modelo de gestión a escala local y

⁴ Este capítulo introductorio resume nuestras propias elaboraciones en el marco de la investigación “Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007): balance y recomendaciones”, acreditada por la Secretaría de Investigaciones de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Se agradecen muy especialmente las observaciones y correcciones de la Lic. Daniela Kunz, del Lic. Mariano Mosquera y de la Lic. Ivana Merlo, integrantes del equipo de investigación del PROFIM-ICDA-UCC.

* Emilio Graglia es Licenciado en Ciencia Política (UCC) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor titular de las asignaturas Gestión de Políticas y Marketing Público (en el Diplomado en Gestión Pública), Análisis de Políticas Públicas (en la Licenciatura en Ciencia Política), Políticas Públicas I: Análisis y fases (en la Maestría en Gestión Política), cursos y seminarios en Gestión Estratégica Local y Regional en el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Ha sido Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) y del Programa Integral de Desarrollo de la Sociedad Civil (COMPÁS) del ICDA. Es Director de la Colección PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) y miembro del Consejo Editorial (a partir de 2005). Dirige dos investigaciones: “Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007)”, con financiamiento de la Secretaría de Investigaciones de la UCC y “La problemática ambiental de la Región Punilla (Provincia de Córdoba)...”, con financiamiento de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Secyt). Ha publicado su libro *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional* (2004) y coordinado la publicación de los libros *Desarrollo, municipalismo y regionalización: El caso Córdoba* (2005) y *Contribuciones a la Gestión Pública II* (2007), además de diversos capítulos de libros, artículos y trabajos presentados en congresos, cursos y seminarios nacionales e internacionales.

- I.1 regional, en la segunda parte reflexionamos respecto a los municipios y al municipalismo de nuestros días. Sostenemos, por una parte, que los municipios deben ser protagonistas de ese nuevo modelo y, por la otra, que el municipalismo significa asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales, en coordinación con el gobierno de cada provincia y de la Nación y, también, en concertación con los sectores privados y ciudadanos.

En el marco del **I Congreso Nacional “Democracia y desarrollo: Municipios y regiones en la Argentina de hoy”** (Córdoba, Argentina, 29 y 30 de noviembre de 2007), casi 250 docentes e investigadores de universidades públicas y privadas debatieron en torno a esas ideas junto con intendentes, legisladores y funcionarios políticos de 13 provincias argentinas y de diversas orientaciones políticas, avanzando en conclusiones y recomendaciones⁵.

2. DEMOCRACIA Y DESARROLLO

La *democracia formal* es la base del desarrollo. Sin aquella, éste se hace autoritario o totalitario. Asemajamos el concepto de democracia formal a la Dimensión I del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) que anualmente elabora y publica la Fundación Konrad Adenauer (junto con Polilat.com y Red Interamericana para la Democracia). Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, democracia formal requiere necesariamente:

- elecciones libres,
- sufragio universal y

⁵ La organización del Congreso estuvo a cargo de un Comité integrado por Guillermo Martínez Ferrer, Director del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), Christoph Korneli, Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Argentina, Emilio Graglia, Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) y del Programa Integral de Desarrollo de la Sociedad Civil (COMPÁS) del ICDA, y Daniel Cardozo, Secretario General de la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP). Durante el Congreso se desarrollaron cuatro paneles, a saber:

- **Municipios y regiones en un mundo globalizado. Oportunidades y amenazas**, coordinado por el profesor Eduardo Arnoletto.
- **La situación política, económica y jurídica de los municipios y las regiones. El federalismo en la Argentina de hoy**, coordinado por el profesor Edgardo Olivetti.
- **La gestión asociada del desarrollo local y regional. La responsabilidad de municipios, organizaciones civiles y empresas privadas**, coordinado por el profesor Eduardo Beltrán.
- **La gestión territorial y ambiental del desarrollo**, coordinado por el profesor Francisco Delgadino.

- participación plena⁶.

Sin elecciones libres, sufragio universal y participación plena, el desarrollo se hace autoritario o totalitario.

A su vez, el desarrollo es la condición de una *democracia real*. Sin aquél, ésta se hace utópica. Asemajamos el concepto de democracia real a las Dimensiones II, III y IV del IDD-Lat. Desde nuestro punto de vista, por lo tanto, democracia real necesariamente requiere:

- respeto de los derechos políticos y libertades civiles (Dimensión II)⁷,
- calidad institucional y eficiencia política (Dimensión III)⁸ y
- ejercicio de poder efectivo para gobernar (Dimensión IV), el que, a su vez, presupone:
- capacidad para generar políticas que aseguren bienestar⁹ y

⁶ En el cálculo del IDD-Lat no se asigna valor a esta dimensión ni a sus indicadores. La ausencia de al menos uno de estos indicadores establece que no se considere democrático al régimen político.

⁷ Esta segunda dimensión del IDD-Lat incluye los siguientes indicadores (cinco):

- Voto de adhesión política.
- Puntaje en el Índice de Derechos Políticos.
- Puntaje en el Índice de Derechos Civiles.
- Género en el Gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.

⁸ Esta tercera dimensión del IDD-Lat incluye los siguientes indicadores (doce):

- Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).
- Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo.
- Elección de los Jueces en la Corte Suprema.
- Mecanismos (existentes y utilizados) de Democracia directa para la expresión ciudadana.
- Ombudsman (Defensor del Pueblo).
- Condiciones para el ejercicio de una prensa libre.
- Acceso a la información pública.
- Habeas data – acceso y protección de la información personal.
- Desestabilización de la Democracia:
- Existencia de mayorías / minorías organizadas sin representación política.
- Víctimas de la violencia política.
- Factor de desestabilización: existencia de organizaciones armadas.
- Factor de anormalidad democrática.

⁹ Esta primera sub-dimensión de la cuarta dimensión del IDD-Lat incluye los siguientes indicadores (seis):

- Desempleo urbano.
- Hogares bajo la línea de pobreza.

- 1.2** – capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica¹⁰.

Sin desarrollo, se hacen utópicos el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y eficiencia política y la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia.

En síntesis, podríamos decir que el desarrollo es un puente que une la democracia formal con la democracia real. A esos fines, el desarrollo debe ser integral.

La democracia formal es la base del desarrollo	Elecciones libres
	Sufragio universal
	Participación plena
El desarrollo es la condición de la democracia real	Respeto de los derechos políticos y libertades civiles
	Calidad institucional y eficiencia política
	Ejercicio de poder efectivo para gobernar
Fuente: Elaboración propia	

Desde un enfoque humanista y cristiano, para que el desarrollo sea integral debe respetar la dignidad humana y buscar el bien común. Tanto el respeto a la dignidad humana como la búsqueda del bien común responden a principios (constantes)¹¹ que

- Desempeño en salud:
- Tasa de mortalidad infantil.
- Gasto en salud como porcentaje del PBI.
- Desempeño en educación:
- Matriculación secundaria.
- Gastos en educación como porcentaje del PBI.

¹⁰ Esta segunda sub-dimensión de la cuarta dimensión del IDD-Lat incluye los siguientes indicadores (cinco):

- Puntaje en el Índice de Libertad Económica.
- PIB per cápita PPA (ajustado a paridad del poder adquisitivo).
- Brecha del Ingreso (relación entre el quintil menor y el mayor).
- Inversión (Inversión Bruta Fija sobre el PBI).
- Endeudamiento (porcentajes de deuda sobre el PBI).

¹¹ Respecto a los principios, subrayamos la subsidiariedad, la solidaridad y la participación. Desde un enfoque humanista y cristiano, el punto de partida del desarrollo debe ser el principio de subsidiariedad y, sobre esa base, el desarrollo debe ser solidario y participativo. Véase BELTRÁN, E. (2006) “Hacia un modelo de regio-

se realizan en un espacio y un tiempo de acuerdo con circunstancias (variables)¹².

En cuanto a las circunstancias, nos preguntamos: ¿En la Argentina de hoy, qué supone el desarrollo integral? Desde nuestro punto de vista, el desarrollo integral supone crecimiento de la economía nacional pero, también, fortalecimiento de las instituciones (representativas y republicanas) y federalismo (real). Dicho en otros términos: si aumenta el PBI pero se debilitan las instituciones o el federalismo, no hay desarrollo integral y, a mediano o largo plazo, el crecimiento no se sostiene.

2.1 Crecimiento económico

Como se dijo, el desarrollo integral supone *crecimiento económico*. Sin crecimiento no hay desarrollo. Difícilmente se pueda distribuir riqueza sin acumularla previa o simultáneamente. Pero el desarrollo integral es más (mucho más) que el aumento del PBI. La Argentina ha crecido durante cinco años consecutivos¹³, un récord para la economía nacional. Sin embargo, a pesar de los progresos en la disminución de la pobreza¹⁴ y del desempleo¹⁵, seguimos siendo un país con dramáticas desigualdades sectoriales y territoriales. En la actualidad, el 10% más rico de la población argentina gana 26,7 veces más que el 10% más pobre. La pobreza del 23,4% (total de aglomerados urbanos) trepa al 36,4% en la región noroeste y al 41,0% en la Región Noreste.

Claramente, para que genere un desarrollo integral, el crecimiento económico debe reunir dos requisitos, a saber:

- debe ser *inclusivo* y
- debe ser *sustentable*.

nalización basado en el principio de subsidiariedad...”, en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas Municipales para el Desarrollo Local y Regional*. Serie PROFIM, Vol. 6. Córdoba. EDUCC.

¹² Al respecto, puede verse GRALIA, E. (2007) “Políticas públicas: entre el Estado y la sociedad” en GRAGLIA, E. (et. al) (2007) *Contribuciones a la Gestión Pública II*, Serie PROFIM, Vol. 7. Córdoba. EDUCC. Págs. 11 a 43.

¹³ 8,8 % en 2003, 9 % en 2004, 9,2 % en 2005, 8,5 % en 2006 y 8,7 % en 2007. Es decir, un total acumulado de aumento del PBI del 52,72 %. Considérese que el PBI había disminuido un 4,5 % en 2001 y un 10,9 % en 2002.

¹⁴ Del 47,8 % en 2003 al 40,2 % en 2004, al 33,8 % en 2005, al 26,9 % en 2006 y al 23,4 % en 2007. Considérese que había sido del 35 % en 2001 y del 45,4 % en 2002.

¹⁵ Del 14,5 % en 2003 al 11,7 % en 2004, al 10,1 % al 2005, al 8,7 % en 2006 y al 7,7 % en 2007. Considérese que había sido del 18,3 % en 2001 y del 21,5 % en 2002.

I.2 Un *crecimiento económico inclusivo* debe favorecer la incorporación efectiva de los sectores más vulnerables y de los territorios más rezagados a los beneficios de una economía en aumento¹⁶. Sin redistribución de la riqueza a favor de los sectores y territorios más desfavorecidos, el crecimiento económico puede profundizar la injusticia social, concentrando los ingresos en los sectores y territorios más ricos en detrimento de los más pobres. Obviamente, la inclusión requiere una redistribución de la riqueza, desde nuestro punto de vista, a partir de políticas activas de empleo, salud y educación¹⁷.

Para que genere un desarrollo integral, el crecimiento económico debe ser inclusivo pero, además, debe ser sustentable. Un *crecimiento económico sustentable* debe favorecer la preservación de un ambiente sano¹⁸. Sin planes y programas de acción, sin normativa, sin educación ni gestión ambiental de la producción, del agua y saneamiento de los recursos naturales, de los residuos sólidos urbanos, de la calidad del aire, de la seguridad e higiene en el ambiente laboral, de los residuos peligrosos y de la contaminación lumínica, entre otros, el crecimiento puede profundizar el daño ambiental¹⁹.

Tabla 2. Desarrollo integral y crecimiento económico

El desarrollo integral demanda	crecimiento económico	socialmente inclusivo
		ambientalmente sustentable
Fuente: elaboración propia		

Si la economía crece pero a costa de la exclusión social (de sectores o territorios) o del deterioro ambiental, el crecimiento es injusto y dañino, por lo tanto, no genera desarrollo integral.

En la Argentina de hoy, la inclusión social y el cuidado ambiental deben completar y perfeccionar el aumento del PBI, haciéndolo sostenible.

2.2 Fortalecimiento institucional

Junto con un crecimiento de la economía nacional que sea inclusivo (sectorial y territorialmente) y sustentable (ambiental-

¹⁶ BÖHM, L. (et. al.) (2006) “Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia”, en KANITZ, H. óp. cit.

¹⁷ Sobre la necesidad y urgencia de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, volveremos más adelante.

¹⁸ SOSA, E. (et. al.) (2006) “Desarrollo local y regional sustentable”, en KANITZ, H. óp. cit.

¹⁹ LISA, M. (2006) *Aportes para la Gestión Ambiental*. Buenos Aires. ACEP. KAS.

mente), en la Argentina de hoy, el desarrollo integral demanda *fortalecimiento institucional*.

¿Qué significa fortalecimiento institucional? En nuestros días, fortalecimiento institucional significa *más y mejores instituciones representativas y republicanas*. A partir del 10 de diciembre de 1983, en la Argentina, se han garantizado los requisitos formales de la democracia. Deben resguardarse y, sobre esa base, se necesitan progresos en los sistemas electorales y de partidos para que sean más claros y transparentes. Asimismo, se necesitan adelantos en la reorganización de los poderes del estado con dos propósitos específicos:

- garantizar la independencia de la administración de justicia en la Nación y en cada provincia, por una parte, y
- favorecer los mecanismos de control político de los poderes legislativos (Congreso Nacional, legislaturas provinciales y concejos municipales), por la otra.

Vale la pena subrayar que el fortalecimiento de las instituciones demanda reformas legales pero, sobre todo, *cultura cívica*. Si no cambia la conducta de gobernantes y gobernados, las modificaciones de las leyes fracasarán una y mil veces. Sin ciudadanos y dirigentes conscientes y comprometidos, las instituciones representativas y republicanas se vacían y son letra muerta de las constituciones y leyes.

Tabla 3. Desarrollo integral y fortalecimiento institucional		
El desarrollo integral demanda	fortalecimiento de las instituciones representativas y republicanas	con sistemas electorales y de partidos claros y transparentes con independencia del poder judicial y control del poder legislativo
Fuente: Elaboración propia		

Sin sistemas electorales y de partidos claros y transparentes, sin independencia judicial ni control legislativo, las instituciones representativas y republicanas se debilitan, se enferman... y se mueren. Si aumenta el PBI pero se debilitan las instituciones, no hay desarrollo integral y, además, en el mediano o largo plazo, el crecimiento se vuelve insostenible.

2.3 **Federalismo real**

Junto con un crecimiento económico (inclusivo y sustentable) y un fortalecimiento institucional (de las formas representativas y

I.2 republicanas), en la Argentina de hoy, el desarrollo integral demanda federalismo real.

Más allá de las constituciones y leyes, más allá de discursos y anuncios, un federalismo real requiere *provincias y municipios fuertes*, o sea, *con autonomías políticas y financieras*. Con provincias dependientes de la Nación y con municipios dependientes de las provincias, se tiene menos y peor federalismo.

Todas las decisiones que fortalezcan las autonomías provinciales y municipales, mejoran nuestro federalismo e, inversamente, todas las acciones que las debiliten lo empeoran y, consecuentemente, van en contra del desarrollo integral. No hay términos medios ni justificaciones coyunturales. La concentración de recursos financieros y decisiones políticas en manos del gobierno nacional debilita las autonomías provinciales y municipales y, por tanto, empeora nuestro federalismo.

En el marco del **I Congreso Nacional “Democracia y desarrollo: Municipios y regiones en la Argentina de hoy”** ya mencionado, una de las conclusiones y recomendaciones, tal vez la más destacada, fue la necesidad y urgencia de debatir *una nueva ley de coparticipación federal de impuestos* que redistribuya competencias y recursos entre la Nación y las provincias, sobre la base de cuatro criterios básicos y elementales, a saber:

- la cantidad de habitantes,
- la participación de cada jurisdicción en el producto bruto interno,
- la eficiencia y eficacia (efectividad) en la recaudación y el gasto de las jurisdicciones provinciales y
- el desarrollo relativo de cada provincia.

La distribución de recursos debería ser directamente proporcional en los tres primeros criterios e inversamente respecto al último criterio. Es lógico que las provincias con más habitantes, con más producción y con mejor administración, reciban más recursos de la coparticipación federal. Pero, si queremos alcanzar progresos en materia de inclusión territorial, deberemos discriminar positivamente, es decir, redistribuir más recursos a los territorios más rezagados (con necesidades básicas insatisfechas por debajo del promedio nacional, por ejemplo).

De acuerdo con las consideraciones hechas, esa nueva ley nacional (mejor dicho *federal*) debería ser el resultado del acuerdo político entre todas las jurisdicciones, aprovechando, precisamente, el ciclo de crecimiento económico del país y superávit fiscal del estado nacional.

Obviamente, ese proceso de redistribución territorial de la riqueza debería completarse mediante nuevas leyes de coparticipación provincial de impuestos que establezcan las competencias a cargo de los municipios y garanticen los recursos suficientes para atenderlas en tiempo y forma. Los criterios de distribución provincial a los municipios deberían ser semejantes a los considerados respecto a la distribución federal a las provincias.

Para que el federalismo sea real y no formal, para que supere la letra de las constituciones y las intenciones de los discursos, las provincias deben recibir de la Nación y distribuir a los municipios los recursos suficientes en relación con las competencias a cargo de cada una de las jurisdicciones²⁰.

Tabla 4. Desarrollo integral y federalismo real		
El desarrollo integral demanda	federalismo real	con provincias y municipios autónomos política y financieramente
		con una nueva ley de coparticipación federal de impuestos
Fuente: Elaboración propia		

Sin provincias y municipios política y financieramente autónomos y sin una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, el federalismo se debilita, se enferma... y se muere. Si aumenta el PBI pero se debilita el federalismo, no hay desarrollo integral y, además, en el mediano o largo plazo, el crecimiento se vuelve insostenible.

3. LOS UMBRALES DE UN NUEVO MUNICIPALISMO

El crecimiento de la economía junto con el fortalecimiento de las formas representativas, republicanas y federales son los componentes del desarrollo integral en la Argentina de nuestros días.

Ahora bien, la realización del desarrollo integral del que hablamos requiere, también, un *nuevo modelo de gestión a escala local y regional*. Sostenemos que *los municipios deben ser protagonistas* de ese nuevo modelo, diseñando y gestionando políticas municipales de desarrollo local y regional. A esos fines, deberán redefinirse sus responsabilidades y relaciones con los gobiernos centrales (de

²⁰ OSZLAK, O. (2001) "El Estado transversal: Centralización y descentralización", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, N° 6, Buenos Aires, UBA.

- I.3** cada provincia y de la Nación) en el marco de un *nuevo municipalismo*, sabiendo que las provincias son de derecho (y deberían ser de hecho) la bisagra del federalismo argentino.

3.1 De los servicios urbanos al desarrollo local

El municipalismo se ha caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera municipalista: aumentar y mejorar las autonomías (institucional, política, administrativa, económica y financiera) de los municipios, sus capacidades de decisión y acción. Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos mientras que otros lo son legal pero no realmente.

A partir del reconocimiento de sus autonomías, con progresos y retrocesos según los diversos regímenes, en general, se puede observar que en un primer momento las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos (entre otros, alumbrado, higiene, vialidad y transporte). En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local, haciéndose cargo de diversas materias (empleo, salud, educación y seguridad).

Vale la pena destacar que el segundo momento señalado no sustituye al primero. La promoción del desarrollo local se agrega a la prestación de los servicios urbanos a cargo de los municipios. Las administraciones y los gobiernos municipales siguen siendo responsables (primera y principalmente) de prestar eficiente y eficazmente los servicios pero, también, se hacen cargo de promover un desarrollo económico y social de la localidad.

El paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo se ha caracterizado por un proceso incremental de *transferencia de funciones* del gobierno nacional a las provincias y de las provincias a los municipios. Vale la pena destacar que dichas transferencias de funciones se dieron tanto explícita como implícitamente:

- Las *transferencias explícitas* se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización celebrados durante los años 80 y 90. En general, se ha criticado (y se sigue criticando) la insuficiencia de los recursos financieros enviados en comparación con las funciones transferidas. Al respecto, debe aceptarse que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron en medio de procesos de reforma del estado reduccionistas y eficientistas (en términos de Kliksberg), buscando ajustar los gastos del estado nacional o los estados provinciales más que reconocer las autonomías municipales.

- Las *transferencias implícitas* se causaron por abandono de las provincias y/o de la Nación. Sobre todo a partir de la crisis (política, económica y social de 2001/2002), muchos municipios se hicieron cargo de la atención de la emergencia social frente a la retirada de los estados provinciales y el estado nacional. No hubo convenios intergubernamentales de descentralización, sino abandono de funciones provinciales o nacionales.

Explícita o implícitamente, por convenios o por abandonos, la consecuencia ha sido la *ampliación de competencias materiales* a cargo de las administraciones y los gobiernos municipales, sin los recursos suficientes en muchos casos.

Tabla 5. Las dos primeras oleadas del municipalismo

Primera ola del municipalismo	Administraciones municipales a cargo de la prestación de los servicios urbanos	Transferencias de funciones
Segunda ola del municipalismo	Gobiernos municipales a cargo de la promoción del desarrollo local	
Fuente: Elaboración propia		

3.2 La tercera ola del municipalismo

En la primera década de este nuevo siglo, está claro que los municipios no pueden prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales *sin* autonomías (legales y reales). Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones continuarán y se consolidarán los existentes.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, se vislumbra una tercera ola del municipalismo. ¿Cuál será su principal característica? El *asociativismo intermunicipal*, sin dudas²¹.

Tanto en la primera como en la segunda etapa, los municipios se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos y, también, en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. En la Provincia de Córdoba, el Ente Intermunicipal de Desarrollo Regional (ENINDER)²² o el Ente de Co-

²¹ GIULIANO, D. (2006) "De mancomunidades, agrupaciones y consorcios, en KANITZ, H. óp. cit.

²² En 2005, con el apoyo de la Secretaría de Investigaciones de la UCC, realizamos una investigación sobre experiencias de asociativismo intermunicipal que se

I.3 peración Recíproca de Municipios y Comunas²³, por ejemplo. Sin embargo, la característica principal de esta tercera ola que vislumbramos será otra. Hasta ahora hemos visto municipios que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de sus funciones *dentro de sus respectivos ejidos o radios*. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para realizar obras públicas (de pavimentación, por ejemplo), para iniciar o impulsar actividades conjuntas (la formación de los recursos humanos o la gestión del turismo, por ejemplo). Sin embargo, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por *asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales*. Ésta será la característica principal del nuevo municipalismo²⁴.

Respecto a esta hipótesis, se imponen tres aclaraciones:

- Al decir “asociaciones intermunicipales” pensamos en entes, mancomunidades, agrupaciones o consorcios²⁵ constituidos por gobiernos municipales autónomos y reconocidos por los gobiernos centrales, independientemente del tamaño de sus poblaciones (ciudades, municipalidades, comunas, etc.) y del alcance de sus regímenes legales, es decir, más allá de sus formas de organización y funcionamiento, sus competencias (materiales y territoriales) y sus recursos financieros (propios o de otras jurisdicciones). Al decir asociaciones intermunicipales decimos *personas jurídicas de derecho público*²⁶
- Al decir “asociaciones intermunicipales gobernando” no pensamos en la creación de nuevos niveles de gobierno entre las provincias y los municipios sino en la instauración de *nuevas instancias de gestión*. Es decir, no pensamos en el gobierno como estructura sino en el gobierno como ges-

dieron en la Provincia de Córdoba durante 2004 con la asistencia técnica del PROFIM. Así, los integrantes del equipo pudimos estudiar los casos del ENINDER junto con el Ente Calamuchitano y la Asociación de Municipios y Comunas del Oeste Cordobés, antecedentes inmediatos y directos de las comunidades regionales que se constituyeron en diciembre de 2004 a partir de la ley de regionalización N° 9.206.

²³ El Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba agrupa Intendentes municipales y Presidentes comunales de la Unión Cívica Radical. En este caso, los gobiernos municipales y comunales se agrupan a partir de la filiación política de las autoridades ejecutivas, más allá de su ubicación física en la geografía provincial.

²⁴ GRAGLIA, E. (2006 b) “Municipalismo y regionalización en la Argentina. El caso Córdoba”, en *Diálogo Político*, N° 1, Buenos Aires, KAS.

²⁵ GIULIANO, D. óp. cit.

²⁶ GRAGLIA, E. (2006 a), “Análisis político jurídico y político de la regionalización” en GRAGLIA, E. Y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC.

ción²⁷. Al decir *gobernando*, decimos “gestión”, y no gestión a secas sino “gestión asociada”.

– Al decir asociaciones intermunicipales gobernando *regiones territoriales* pensamos en espacios geográficos (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) que contengan los ejidos o radios de los municipios asociados más las zonas provinciales existentes entre ellos (si las hubiera)²⁸. Al decir *regiones territoriales* decimos “regiones endoprovinciales”²⁹.

Pensemos en *asociaciones intermunicipales gestionando aglomerados urbanos* (Gran Mendoza, Gran San Juan, Gran Buenos Aires, Gran Resistencia, Gran Catamarca, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, por ejemplo). Pensemos en asociaciones intermunicipales gestionando un territorio que comprenda *los ejidos o radios de municipios no colindantes más las zonas provinciales existentes entre ellos* (como las comunidades regionales de la Provincia de Córdoba, por ejemplo). Las pensemos eligiendo sus autoridades y sancionando sus normas de organización y funcionamiento, contratando, realizando obras y prestando servicios públicos, en virtud de delegaciones de los gobiernos centrales y/o, también, de los municipios asociados.

Tabla 6. La tercera ola del municipalismo		
Tercera ola del municipalismo	Asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales	Personas jurídicas de derecho público
		Gestión asociada
		Regiones endoprovinciales
Fuente: Elaboración propia		

²⁷ Ídem.

²⁸ Hacemos esta distinción porque los regímenes legales de cada provincia argentina difieren en cuanto a las competencias territoriales de los municipios. Básicamente hay dos sistemas: el de *municipios colindantes* (como la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo) y el de *municipios no colindantes* (como el de la Provincia de Córdoba, por ejemplo). En el segundo, a diferencia del primero, hay (o, mejor dicho, puede haber) zonas provinciales entre los ejidos o radios de los diversos municipios. Las regiones territoriales de las que hablamos, incluirían los ejidos o radios (en los sistemas de municipios colindantes) más las zonas provinciales existentes entre ellos (en los sistemas de municipios no colindantes). Ver GRAGLIA, E. (2006 b) óp. cit.

²⁹ Como bien resumen Cardozo, Ensinck y Gill las regiones pueden ser: **supranacionales** (integradas por dos o más países; **endonacionales** (constituidas por estados autónomos —provincias— que integran o forman parte de determinado país y **endoprovinciales** (integradas por asentamientos locales bajo la denominación de organismos intermunicipales, zonas, asociaciones regionales, entes intermunicipales, micro regiones, etc.). CARDOZO, D., ENSINCK, O. y GILL, M. (2005) *La integración como respuesta a la globalización*, Buenos Aires, KAS.

I.3 3.3 **Nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional**

En la tercera ola del municipalismo, los *municipios asociados* serán protagonistas del nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional. Las administraciones y los gobiernos municipales seguirán prestando los respectivos servicios urbanos (primera oleada), seguirán promoviendo los respectivos desarrollos locales (segunda oleada) pero, además, se harán cargo de la gestión de su región. Más precisamente, se harán cargo de la *gestión del desarrollo* de su región. El proceso está en marcha y es inevitable. Es una manifestación de la integración como respuesta a la globalización. Ni más ni menos.

Está claro que el desarrollo regional es el soporte del desarrollo local. Para que se desarrollen las localidades debe progresar la región que las contiene. Hoy por hoy, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional. En términos de desarrollo, lo local va indisolublemente ligado a lo regional. A su vez, el desarrollo regional es el soporte del desarrollo provincial y nacional. Para que se desarrollen las provincias y la Nación deben progresar las regiones³⁰.

De ahí que los actores partícipes de ese nuevo modelo de gestión deban ser el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales. Sin retroceder en las respectivas autonomías, aumentándolas y mejorándolas pero al servicio de la gestión del desarrollo local y regional.

Desde nuestro punto de vista, el nuevo modelo de gestión deberá caracterizarse por la coordinación intergubernamental. Las asociaciones intermunicipales deberán gestionar sus regiones en *coordinación* con los gobiernos de cada provincia y de la Nación. No se puede pensar en municipios asociados para gestionar sus regiones a espaldas de los gobiernos centrales. Tampoco se puede pensar en gobiernos centrales desentendidos de este proceso en marcha.

Para los municipios y para las provincias, será un cambio de fondo respecto a las relaciones preexistentes. Para un municipio, una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local con el apoyo provincial o nacional y otra cosa es gestionar concertadamente una región con la provincia. Para una provincia, una cosa es descentralizar una obra o un servicio a uno o más municipios individualmente y otra cosa es gestionar concertadamente una región.

Estos cambios supondrán un *gran acuerdo inicial* entre los gobiernos de cada provincia, por una parte, y los gobiernos muni-

³⁰ GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit.

1.3

pales, por la otra. No se puede pensar este nuevo modelo de gestión en términos reivindicativos: lo que ganan los municipios lo pierden los gobiernos provinciales o viceversa.

Para que alumbre este nuevo modelo de gestión, habrá que pensar (y actuar) en términos de suma positiva. Serán indispensables decisiones y acciones de los municipios y de las provincias, a saber:

- los gobiernos locales deberán asociarse con el propósito de gestionar las regiones que ellos componen en coordinación con los gobiernos de cada provincia, ampliando sus responsabilidades y
- los gobiernos de cada provincia deberán favorecer la constitución de asociaciones intermunicipales, reconocerles personería jurídica, competencias materiales y territoriales, transfiriéndoles recursos al efecto (a esos fines podría crear nuevas regiones territoriales, subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario).

Finalmente, el nuevo modelo de gestión del que hablamos deberá caracterizarse por la concertación entre el sector gubernativo y los sectores privados y ciudadanos. Hoy por hoy, cualquier política pública exitosa supone que las diversas jurisdicciones gubernamentales trabajen concertadamente con los privados. La ejecución de políticas públicas debe ser concertada si busca ser exitosa. Para ejecutar proyectos exitosamente debe hacerse en concertación con los sectores privados. Esto supone, a su vez, diagnósticos participativos previamente elaborados. Los representantes de la sociedad civil y los dirigentes de las empresas privadas se sienten manipulados si se los llaman a gestionar juntos proyectos que los gobernantes decidieron a solas.

En síntesis, el nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional requiere asociaciones intermunicipales que trabajen *en coordinación con los gobiernos centrales* (de cada provincia y de la Nación) y *en concertación con los sectores privados y ciudadanos*.

El desarrollo integral demanda	Un nuevo modelo de gestión a escala local y regional	Asociativismo intermunicipal
		Coordinación intergubernamental
		Concertación intersectorial
Fuente: Elaboración propia		

I.4 4. CONCLUSIONES

A modo de resumen, podemos concluir que sin elecciones libres, sufragio universal y participación plena (democracia formal), el desarrollo se hace autoritario o totalitario. Ahora bien, sin desarrollo, se hacen utópicos el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia (democracia real).

En la Argentina de nuestros días, el desarrollo integral demanda crecimiento de la economía nacional pero, también, fortalecimiento de las instituciones (representativas y republicanas) y federalismo (real). Para que genere un desarrollo integral, el crecimiento económico supone, junto con el crecimiento del PBI, inclusión social (tanto de sectores como de territorios) y sustento ambiental. El fortalecimiento institucional supone sistemas electorales y de partidos claros y transparentes, garantías de independencia de los poderes judiciales y mecanismos de control de los poderes legislativos. El federalismo real supone provincias y municipios con autonomía política y financiera y una nueva ley de coparticipación federal de impuestos.

La realización del desarrollo integral del que hablamos requiere, también, un nuevo modelo de gestión a escala local y regional.

Los municipios deben ser protagonistas de ese nuevo modelo de gestión del desarrollo integral, a partir de un nuevo municipalismo. Hoy por hoy, municipalismo debe significar prestación de servicios urbanos y promoción de desarrollos locales pero, sobre todo, asociaciones intermunicipales gestionando regiones territoriales. A esos fines, son imprescindibles políticas municipales para el desarrollo integral a escala local y regional, mediante la asociación con otros municipios, la coordinación con los gobiernos centrales y la concertación con los sectores privados y ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNOLETTO, E. (et. al) (2004) *Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)*. Serie PROFIM, Vol. 2, Córdoba, EDUCC.
- BELTRÁN, E. (2006) “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad” en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.
- BÖHM, L. (Coord.) (2006) “Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia”, en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.
- BÖHM, L. (Coord.) (2007) *Manual de planificación estratégica municipal*, Buenos Aires, KAS.
- CÁCERES, P. (2006) “La construcción sociopolítica de las regiones en la Provincia de Córdoba”, en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.
- CARDOZO, D., Ensinck, O. y Gill, M. (2005) *La integración como respuesta a la globalización*, Buenos Aires, KAS.
- GIULIANO, D. (2006) “De mancomunidades, agrupaciones y consorcios”, en KANITZ, H. (et. al.) (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC.
- GIULIANO, D. (2005) *Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa*, Buenos Aires, Ediar.
- KAS-RID (2006) “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat)” Buenos Aires.
- GRAGLIA, E., Merlo, I. y Kunz, D. (2005) “Regionalización en la Provincia de Córdoba”, Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, noviembre de 2005.
- GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) (Coords.) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*, Serie PROFIM, Vol. 4 Córdoba, EDUCC.
- GRAGLIA, E. (2006 b) “Municipalismo y regionalización en la Argentina. El caso Córdoba”, en *Diálogo Político, N° 1*. Buenos Aires, KAS.
- . (2007) “Políticas públicas: entre el Estado y la sociedad”, en *Contribuciones a la gestión pública II*, Serie PROFIM, Vol. 7. Córdoba, EDUCC.
- KLIKSBERG, B. (1984) “La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual”, en KLIKSBERG, B. (1984) *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, INAP.
- . (1984b) “Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina”, en KLIKSBERG, B. (1984) *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, INAP.

- I LINDBLOM, Ch. E. (1996) “La ciencia de ‘salir del paso’”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996): “Todavía tratando de salir del paso”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LISA, M. (2004) *Aportes para la Gestión Ambiental*. Buenos Aires. ACEP. KAS.
- OSZLAK, O. (2001) “El Estado transversal: Centralización y descentralización”, en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, N° 6, Buenos Aires, UBA.
- . (1984) “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en KLIKSBERG, B. (1984) *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, INAP.
- SOSA, E. (coord.) (2006) “Desarrollo local y regional sustentable”, en KANITZ, H. (2006) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6. Córdoba, EDUCC.

II

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN ASOCIADA EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL DE LA COMUNIDAD REGIONAL PUNILLA (PROVINCIA DE CÓRDOBA)



PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN ASOCIADA EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL DE LA COMUNIDAD REGIONAL PUNILLA (PROVINCIA DE CÓRDOBA)³¹

EMILIO GRAGLIA (COORD.)* (PROFIM, ICDA-UCC)

DANIELA KUNZ**, **IVANA MERLO*****, **MARIANO MOSQUERA******,
IRIANA FERREYRA*****

³¹ El artículo corresponde al proyecto, desarrollado por los autores, “La problemática socioambiental de la Región Punilla (Provincia de Córdoba). Estudio y promoción de prácticas participativas y cogestivas para su abordaje y resolución”. El mismo ha sido aprobado como pertinente y financiable por la Comisión Evaluadora del Programa de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Prevención de Catástrofes, Dirección de Programas y Proyectos Especiales de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, en Reunión N° 3 de fecha 11/07/2007. Asimismo, ha sido acreditado por la Secretaría de Investigación de la UCC y avalado por el Vicerrectorado de Medio Universitario de la UCC como Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria (período 2007-2008). En relación con este proyecto se han presentado ponencias en diversos encuentros académicos: Panel “La Regionalización en Córdoba: análisis del período 2004-2006 y nuevos desafíos”, IV Congreso Nacional de Administración Pública, AAEP, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007; I Jornadas Nacionales de Ciencia Política de la UNVM, Villa María, 21 de septiembre de 2007; IX Seminario RED-MUNI “La Agenda Pública Municipal. Presente y perspectiva”, Universidad Nacional de Morón, Foro de Régimen Municipal, INAP, Buenos Aires, 13 y 14 de septiembre de 2007 y Seminario Internacional de Desarrollo Sostenible, Universidad Católica de Cuyo, San Juan, 25 y 26 de octubre de 2007.

* Emilio Graglia es Licenciado en Ciencia Política (UCC) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor titular de las asignaturas Gestión de Políticas y Marketing Público (en el Diplomado en Gestión Pública), Análisis de Políticas Públicas (en la Licenciatura en Ciencia Política), Políticas Públicas I: Análisis y fases (en la Maestría en Gestión Política), cursos y seminarios en Gestión Estratégica Local y Regional en el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Ha sido Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) y del Programa Integral de Desarrollo de la Sociedad Civil (COMPÁS) del ICDA. Es Director de la Colección PROFIM de la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) y miembro del Consejo Editorial (a partir de 2005). Dirige dos investigaciones: “Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007)”, con financiamiento de la Secretaría de Investigaciones de la UCC y “La problemática ambiental de la Región Punilla (Provincia de Córdoba)...”, con financiamiento de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Secyt). Ha publicado su libro *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional* (2004) y coordinado la publicación de los libros *Desarrollo, municipalismo y regionalización: El caso Córdoba* (2005) y *Contribuciones a la Gestión Pública II*

II.1 I INTRODUCCIÓN

Durante el período 2005-2007, el equipo del PROFIM (ICDA-UCC)³² desarrolló diversas actividades de asistencia técnica³³, capacitación e investigación en el marco de la Comunidad Regional³⁴ Punilla³⁵, Provincia de Córdoba. En 2005, intervino activamente identificando y priorizando, junto a los intendentes y presidentes comunales, los problemas regionales que serían considerados por el gobierno provincial en la elaboración del Presupuesto Trienal 2006-

(2007), además de diversos capítulos de libros, artículos y trabajos presentados en congresos, cursos y seminarios nacionales e internacionales.

** Daniela Kunz es Licenciada en Ciencia Política (UCC). Licenciada en Relaciones Internacionales (UCC). Doctorando en Ciencia Política (CEA, UNC). Investigadora y becaria de CONICET. Docente en cátedras de Teoría Política. Integrante del equipo PROFIM con responsabilidad en el Subprograma de Publicaciones e Investigaciones (ICDA, UCC).

*** Ivana Merlo es Licenciada en Ciencia Política (UCC). Maestrando en Gestión Política (UCC y Georgetown University). Profesora Adjunta de la cátedra Políticas Públicas y Marketing Político (DGP, ICDA, UCC); Jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra Análisis de Políticas Públicas (Facultad de CPyRRII, UCC). Investigadora. Coordinadora Adjunta del Programa de Desarrollo de la Sociedad Civil (COMPAS, 2007). Integrante del equipo PROFIM con responsabilidad en el Subprograma de Formación y Capacitación (ICDA, UCC).

**** Mariano Mosquera Sadleir es Licenciado en Ciencia Política (UCC). Postgrado en Estadística Aplicada (UNC). Doctorando en Ciencia Política (CEA, UNC). Investigador. Integrante del equipo PROFIM con responsabilidad en el Subprograma de Asistencia Técnica (ICDA, UCC).

***** Irma Diana Ferreyra es Licenciada en Ciencia Política (UCC). Auxiliar e integrante de diversos proyectos de investigación (PROFIM-ICDA y Facultad de CPyRRII, UCC). Adscripta a la cátedra *Teoría Política III* (Facultad de CPyRRII, UCC). Integrante del equipo PROFIM con responsabilidad en el Subprograma de Publicaciones e Investigaciones (ICDA, UCC). Miembro fundador de la Fundación Río Suena.

³² En adelante: “el equipo”.

³³ En adelante: “AT”.

³⁴ En adelante “CR” designará a “comunidad regional” y a “comunidades regionales” indistintamente.

³⁵ La Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, N° 9.206, creó una *Comunidad Regional* por cada departamento existente en la provincia, permitiendo, sin embargo, que los municipios y comunas conformen bajo otros límites dichas comunidades, v. GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización, un triángulo virtuoso: el caso Córdoba*, Serie PROFIM, Vol. 4, Córdoba- EDUCC. En el caso de la Comunidad Regional Punilla, esta coincide casi plenamente con el Departamento Punilla; la excepción es la ciudad de Villa Carlos Paz que no forma parte de la CR aunque sí del Departamento. **La CR Punilla comprende 24 gobiernos locales, 12 municipios (Bialet Massé, Capilla del Monte, Tanti, Huerta Grande, Valle Hermoso, La Falda, Los Cocos, Cosquín, Valle Hermoso, Villa Giardino, La Cumbre, Santa María de Punilla) y 12 comunas (Cabalango, Casa Grande, Charbonier, Estancia Vieja, San Roque, Villa Parque Siquiman, Cuesta Blanca, San Esteban, Mayu Sumaj, Ichó**

2008³⁶. En 2006, trabajó nuevamente en esta región como programa universitario contraparte del gobierno provincial, realizando actividades de asistencia técnica para el diseño de políticas públicas de desarrollo regional³⁷. Las mismas suponían la intervención en el ámbito regional por un período de seis meses (julio-diciembre de 2006).

Finalizados esos trabajos y continuando con el estudio de la regionalización provincial, el equipo propuso la continuidad de las actividades en la CR Punilla dando lugar a un nuevo proyecto orientado a la promoción de prácticas participativas y cogestivas en torno a la problemática socioambiental del Valle.

Este artículo pretende dar cuenta de los principales antecedentes, problemas e hipótesis que sustentan ese trabajo y de la situación actual del proyecto, considerando las actividades desarrolladas y los resultados alcanzados durante su implementación en el período febrero-noviembre de 2007.

2. ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD REGIONAL PUNILLA (Período julio 2006 - noviembre 2007)

2.1 Antecedentes

2.1.1 Algunas implicancias de la Regionalización en relación con la gestión de políticas locales y regionales

En diciembre de 2004, la Legislatura de la Provincia de Córdoba sancionó la Ley Orgánica de Regionalización Provincial N°

Cruz, San Antonio de Arredondo, Tala Huasi, Villa Santa Cruz del Lago). Esas localidades se extienden a lo largo del Valle de Punilla, de 100 Km. de extensión de norte a sur (2.592 Km. de superficie) y rodeado por las Sierras Chicas y Grandes. La actividad económica principal es el turismo, Punilla recibe a más del 41% de los turistas que arriban a la Provincia de Córdoba. De acuerdo al Censo de 2001, la población del departamento asciende a 155.124 personas, estos resultados sitúan a Punilla entre los departamentos más poblados (59,85 habitantes por km² siendo la media provincial 18,55) y con mayor tasa de crecimiento anual (0,0250 siendo la media provincial 0,0104).

³⁶ Durante 2005, los trabajos del PROFIM se extendieron, además, a otras 22 CR cordobesas. Para acceder a la síntesis de sus resultados puede verse AA.VV. (2006) "Prioridades de gestión regional para el desarrollo" en GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit. Págs. 91-212.

³⁷ La asistencia técnica a cargo del equipo PROFIM comprendió a las regiones de Calamuchita, Río Seco, Colón y Punilla. El Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales de la Provincia de Córdoba suscribió 18 convenios marco con 6 universidades públicas y privadas de la Provincia de Córdoba. Ver el apartado 2 de este trabajo.

II.2 9.206³⁸. La normativa introdujo innovaciones tales como la creación de 26 nuevas regiones (a razón de una por cada departamento existente) y el reconocimiento de comunidades regionales integradas por los gobiernos locales (municipios y comunas) de cada nueva región y gobernadas por los intendentes municipales y presidentes comunales “asociados para el desarrollo” (agrupados en una Comisión Regional como órgano ejecutivo). Sobre la base del reconocimiento de las autonomías municipales en lo político e institucional (constitucionalmente consagradas), la ley refiere a la articulación y al asociativismo intermunicipal como mecanismos particulares de gestión política intergubernamental a los fines del desarrollo local/regional. Así, plantea la ampliación de las competencias y recursos de los gobiernos locales como componentes de su capacidad institucional para el desarrollo, promueve la asociación entre municipios y comunas para el gobierno del territorio regional y los dota de nuevas facultades jurídicas.

Por otra parte, el nuevo régimen parece asumir que la sustentabilidad de las políticas de desarrollo regional requiere la participación social en la resolución de los problemas públicos en el marco de una región. En ese sentido, sostiene en su artículo sexto que junto a los municipios y comunas que decidan integrarse a la CR podrán participar en ella los representantes de los Consejos de la Sociedad Civil con asiento en la región.

Además del asociativismo intermunicipal y la participación social, la norma plantea la necesidad de profundizar la interacción entre el gobierno provincial y los gobiernos locales asociados para el desarrollo en el marco de sus regiones, para eso, crea la llamada “Unidad de Trabajo Provincia - Comunidades Regionales”. De esa manera, la CR aparece como organización intermunicipal basada en los principios del asociativismo y la cooperación y, así constituida, como interlocutor de la provincia para el tratamiento de los problemas públicos de la región. Sin embargo, como sostiene Pamela Cáceres, “La posibilidad de CR consolidadas como instancias aso-

³⁸ El texto de la ley puede verse en GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit. Págs. 253-259. El proceso de regionalización provincial ha sido objeto de análisis en varios trabajos ya publicados cuya lectura completa sugerimos: GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) “Capítulo introductorio: De lo local a lo regional” y GRAGLIA, E. (2006) “Análisis jurídico y político de la regionalización”, ambos artículos en GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit. (Págs. 11-21 y 25-44 respectivamente); GRAGLIA, E. (2006) “Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso Córdoba”, en *Diálogo Político*, Año XXIII, N° 1. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. Marzo de 2006. Págs. 61-65; CACERES, P. (2006) “La construcción sociopolítica de las regiones...” y BELTRAN, E. (2006) “Hacia un modelo de regionalización basado en el principio de subsidiariedad...”, ambos artículos en KANITZ, H. (et. al.) *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Serie PROFIM, Vol. 6. Córdoba. EDUC, (Págs. 131-172 y 95-127, respectivamente)

ciadas de gobierno, dependerá de cómo logre institucionalizarse la cooperación y coordinación horizontal (entre los municipios y comunas que la integran) y de la manera en que las acciones y los incentivos provinciales promuevan esa articulación (...) requerirá [además] atender a la generación de determinadas condiciones sociopolíticas que la viabilicen (...) [En ese sentido] aparecen dos dimensiones diferentes y complementarias en las que se asienta el proceso de construcción: una estructural o macro, otra, intersubjetiva o micro. La dimensión estructural hace referencia a los nuevos mecanismos de coordinación, propios de un nuevo esquema de división del trabajo en el sistema político provincial (...) la dimensión intersubjetiva supone que los cambios propuestos son llevados a cabo por individuos con particulares y/o compartidas representaciones de la estructura en la que se insertan sus prácticas, derivadas de las interacciones que a lo largo del tiempo desarrollan, es decir, la forma como esos individuos construyen y reconstruyen el mundo... desde una interpretación sociopolítica se infiere que el proceso de construcción de las regiones recién comienza”.³⁹

2.1.2 Actividades de asistencia técnica (Período julio - diciembre de 2006)

A mediados de 2006, el gobierno provincial promovió la prestación de AT a 18 CR por parte de las universidades con sede en la provincia con el propósito de *diseñar políticas públicas de desarrollo regional*. Los convenios de cooperación Provincia – Universidades destacaban la importancia de la gestión participativa y de la construcción social de conocimiento como condición del desarrollo, además del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para la gestión.

El equipo asumió la coordinación de la AT en las regiones de Calamuchita, Colón, Punilla y Río Seco. Puntualmente, respecto de la labor en el marco de la CR Punilla, trabajó en el análisis de las condiciones socio-culturales, económicas, político-institucionales y de ordenamiento territorial. Se identificaron necesidades sociales y problemas públicos regionales⁴⁰ a partir del tratamiento cuantitativo y cualitativo de la información recogida y del diálogo entre los acto-

³⁹ CACERES, P. (2006) óp. cit. Págs. 157-158.

⁴⁰ El equipo trabajó conforme a la propuesta teórica y metodológica de su Coordinador, el Dr. Emilio Graglia. Las categorías de “necesidades sociales” y “problemas públicos” corresponden a ese enfoque. Véase GRAGLIA, E. (2004) *Diseño y gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*, Serie PROFIM, Vol. 1, Córdoba. EDUCC. Vale destacar que los convenios firmados entre las Universidades y el Gobierno Provincial basaron sus términos de referencia en esa misma propuesta.

II.2 res políticos de la región en el seno la Comisión Política de la CR (en el caso de Punilla agrupa a 24 intendentes y presidentes comunales), apoyada por un equipo técnico regional. Así, se elaboró un patrón de necesidades sociales, problemas públicos y causas de dichos problemas, como base para la formulación de posibles soluciones. Para el análisis de los problemas públicos regionales se vinculó información agregada de tipo cuantitativo (elaboración de indicadores macro) con estudios cualitativos (reconstrucción del escenario regional desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso a partir de diversas actividades como talleres, *focus groups* y entrevistas).

El proceso involucró a dos instituciones que si bien no se ubican físicamente en ese territorio, realizan actividades de carácter regional-provincial: FECESCOR (Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba) y CEDHA (Centro de Derechos Humanos y Ambiente).

Además, en una fase estratégica, los actores mencionados analizaron posibles alternativas de solución a los problemas públicos regionales identificados, considerando la capacidad real de intervención (financiera y organizacional) de la CR en la solución, criterios de efectividad y factibilidad política.

La problemática relacionada con la sustentabilidad ambiental, entendida como la protección y la conservación responsable y sostenida en el tiempo del ambiente, fue considerada central y prioritaria por todos los actores involucrados. El principal problema público identificado por los participantes refirió a las limitaciones de la gestión ambiental regional por falencias en las políticas de tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU)⁴¹, pre-

⁴¹ “La **disposición final de los RSU** en la Comunidad Regional Punilla, se caracteriza por la existencia de vertederos incontrolados, conocidos comúnmente como basurales a cielo abierto, que implican una serie de prácticas nocivas para el medioambiente (disposición desordenada de diferentes tipos de residuos, quema de residuos, aplicación de insecticidas, contaminación de napas freáticas y de cursos naturales de agua, etc.), que generan un impacto ambiental de tipo sanitario —contaminación de agua, aire y suelo; vectores de enfermedades, etc.— y de tipo socio-económico —deterioro paisajístico y cultural del entorno, “estigma del basural”, etcétera—. Por lo tanto, se ha identificado que las políticas de tratamiento y disposición final de RSU existentes a nivel local no son adecuadas para disminuir el impacto ambiental que producen los RSU. En este sentido, es necesario rever los vínculos de la comunidad regional con organismos provinciales, tales como la Agencia Córdoba Ambiente, los cuales deben coadyuvar en la gestión de políticas públicas de carácter local y regional orientadas a revertir los procesos nocivos de tratamiento y disposición final que actualmente se utilizan”, PROFIM-ICDA, UCC, “Informe de Asistencia Técnica a la Comunidad Regional Punilla. Causas de la problemática”, noviembre de 2006.

vención de incendios forestales⁴² y saneamiento hídrico⁴³. Falencias que claramente se manifiestan en el desmonte indiscriminado, los incendios intencionados o por negligencia, el avance irresponsable de la frontera agropecuaria que destruye la biodiversidad nativa, la reducción de la forestación originaria —que previene la perjudicial modificación de los ecosistemas y la desertificación—, la marginalidad social reflejada en la expulsión de la población rural hacia las periferias de los grandes centros urbanos, etcétera.

A partir del análisis precedente, tanto el equipo de AT como los demás actores sociales y políticos participantes observaban que aunque a nivel local municipios como La Cumbre, Villa Giardino o La Falda implementaban una política ambiental activa, la misma no era suficiente para propiciar el cuidado del ambiente en los diferentes ecosistemas de la región. Dado que la complejidad y multidimensionalidad del problema ambiental compromete a los componentes más críticos del desarrollo económico-productivo y social de la región, la problemática reclamaba una política que excediera los ejidos municipales particulares.

⁴² “Son limitadas las estrategias regionales para la prevención de **incendios forestales**. La CR Punilla presenta una serie de características naturales que aumentan las posibilidades de que se produzcan incendios, los cuales no sólo degradan el medioambiente, sino que además alteran y modifican los ecosistemas de la región. En este sentido, y si bien desde el nivel provincial, a través de la Agencia Córdoba Ambiente S.E, en 1999 se creó y se puso en marcha el Plan Provincial de Manejo del Fuego (adhiriéndose además al Plan Nacional de Manejo del Fuego), y los gobiernos municipales están contemplados como actores integrantes del mencionado plan, es necesaria una estrategia de carácter regional. La necesaria complementariedad entre políticas públicas de carácter provincial y/o nacional con políticas públicas regionales, se debe a que los actores involucrados (MI, ETR y Actores Sociales regionales) poseen un conocimiento más acabado de su contexto, y las acciones que se gestionen desde el nivel regional refuerzan las medidas promovidas desde otros niveles de gobierno, incrementado las posibilidades reales de prevenir incendios forestales y/o rurales”, Ídem.

⁴³ “Las políticas regionales de **saneamiento hídrico** también se consideran insuficientes. Se trata de las acciones relacionadas con el mantenimiento de los cursos naturales de agua (ríos, arroyos, lagunas, lagos, etc.). Pese a que en Punilla el 87,65% de los hogares cuenta con agua corriente de red (o agua potable) en sus viviendas, uno de los puntos críticos radica en el grado de contaminación de las fuentes de las cuales se extrae el agua, ya que hay una correlación esencial entre calidad de agua y salud pública. Por otra parte, los cursos naturales de agua constituyen para la región el elemento fundamental de su principal actividad económica, el turismo, la cual simultáneamente facilita, ante la escasez de controles, la contaminación hídrica. De esta manera, el diseño de una política pública regional de saneamiento hídrico no sólo es necesario por cuestiones ambientales —preservación de ecosistemas y calidad de agua—, sino además por cuestiones socioeconómicas. Consecuentemente, la adopción de medidas conducentes a evitar la contaminación hídrica debe complementarse con medidas que regulen el uso racional de las aguas y su aprovechamiento, para lo que resulta necesaria la armonización de normativas”, Ídem.

II.2 Precisamente, desde diciembre de 2006, los gobiernos locales de Punilla trabajan en la implementación de una política regional para el tratamiento y disposición final de RSU, vinculada con el programa provincial Córdoba Limpia.

A propósito, cabe destacar que el carácter prioritario que asumió la problemática ambiental se vio decisivamente condicionado por la gravedad de la situación ambiental del Valle durante los últimos meses del año 2006, cuando incendios iniciados en gran medida en basurales a cielo abierto, azotaron todo el territorio, produciendo pérdidas económicas y daños socioambientales sin precedentes.

Además de las limitaciones en las agendas de políticas públicas regionales, el equipo de AT destacaba las dificultades existentes en materia de participación social en el nuevo esquema regional de gestión. Los trabajos de observación participante, realizados de manera paralela a las actividades de AT, daban cuenta del desconocimiento de la CR como instancia intergubernamental e interlocutor válido, por parte de la sociedad en general, la sociedad civil organizada en particular y el ámbito privado. Por caso, importantes organizaciones sociales vinculadas con temáticas ambientales reconocían la dimensión regional del problema y asociaban su posibilidad de resolución con la idea de “democracia ampliada” al tiempo que decían desconocer los términos de la Ley de Regionalización y sus consecuencias institucionales inmediatas: la existencia de una instancia de articulación municipal que funcionaba en la región desde 2005 articulando 24 gobiernos locales⁴⁴.

En relación con la participación social en las regiones, desde 2005 en adelante se advierte que la política provincial ha sido imprecisa y contradictoria en su formulación e implementación. En primer lugar, se esperaba que el art. 6° de la ley 9.206 y la eventual conformación orgánica de los llamados Consejos de la Sociedad Civil a los que alude la norma, devinieran en asunto de debate público: político, social y académico. Exceptuando los convenios firmados entre gobierno provincial y universidades antes mencionados, no han existido iniciativas provinciales en esa dirección. La normativa parece suponer que en las regiones existe una sociedad civil debidamente organizada en torno a legítimos representantes cuya concurrencia al proceso decisorio debe promoverse con fines consultivos. Sin embargo, los Consejos de la Sociedad Civil, así entendidos, no existen en las regiones y, en ese sentido, las normas y políticas que dan por supuesta la participación social o simplifican al extremo

⁴⁴ N del E: v. en esta misma obra: BARRERA CABALLERO, K. F. Santi, J. P. y Trossero, M. J., “Investigación sobre el proceso de diagnóstico y diseño de política pública: el caso Colón y Punilla (Provincia de Córdoba)”.

su posibilidad de realización práctica, o abren una brecha entre la formalidad y la materialidad de la CR arriesgando su sostenibilidad en el largo plazo y cuestionando sus bases democráticas.

Aunque, como se sostuvo, las posibilidades de cogestión y participación dependen de ciertas especificidades territoriales, la dinámica propia de la política provincial —con sus logros y limitaciones— estaría configurando nuevas y atractivas oportunidades para la discusión y la profundización de la participación social en experiencias orientadas al desarrollo regional. Es esta la idea en la que se basó la proyección de actividades de PROFIM para el período 2007-2008.

El proyecto al que se hará referencia seguidamente, consiste en una propuesta de convergencia socio-política en el marco de la CR Punilla para el abordaje de la problemática ambiental antes mencionada.

3. ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN (PERÍODO FEBRERO-NOVIEMBRE DE 2007)

3.1 *Consideraciones conceptuales y metodológicas previas*

Tal como se adelantó, desde la perspectiva del equipo, la regionalización implica un conjunto de transformaciones institucionales que condicionan objetiva y estructuralmente el estudio y la viabilidad de las políticas de desarrollo local y regional. Por otra parte, el proceso es incipiente y en gran medida influyen en la consecución de sus objetivos las discontinuidades y particularidades territoriales y socio-políticas de cada ámbito regional. En este último sentido, una de las primeras condiciones a las que el equipo atendió, al tiempo de la formulación de un nuevo proyecto para Punilla, ha sido el carácter relativamente estable del diálogo intermunicipal en esa región. Se trata de un tipo particular de relación entre los dirigentes locales, que se canaliza a través de la Comisión Política de la Mesa de Intendentes desde fines de 2005. El tratamiento político del problema socioambiental, como se dijo, no puede reducirse a los ejidos municipales particulares y, por eso, resultó significativo el acuerdo alcanzado por los 24 jefes comunales a fines de 2006 en torno al problema ambiental como principal prioridad.

Más allá de esos datos positivos, la complejidad de la cuestión ambiental en Punilla excede el problema de los residuos y su consideración desde la sola racionalidad político-institucional y téc-

II.3 nica, resulta limitada. El desarrollo de la región, entendido como proceso de cambio político y social⁴⁵, requiere la incorporación de otros actores y sujetos. No sólo los que se relacionan con la temática ambiental desde una perspectiva técnica sino también quienes padecen las consecuencias del problema. El equipo recepta el concepto de *región* como unidad de acción política y social, como sujeto en permanente construcción⁴⁶. Como sostiene Boisier, “construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”⁴⁷. Se trata de la construcción de las regiones *desde abajo*, cuestión que cobra mayor relevancia si se considera que en nuestra provincia la ley 9.206 estableció las regiones basándose en las divisiones administrativas (departamentos) preexistentes, sin considerar particularmente elementos culturales, históricos, antropológicos o sociológicos, o sea, privilegiando una racionalidad instrumental en detrimento del reconocimiento de pertenencias e identidades.

Con base en esas ideas, el proyecto impulsado por PROFIM a partir de 2007 propone la activación de diferentes fuerzas sociales presentes en el territorio del Valle de Punilla con el propósito de acompañar (desde la AT y la investigación) la conformación de un entramado político y social que se traduzca en una mayor participación social en el sistema decisorio regional, facilitando la gestión asociada en políticas regionales. Para eso, prevé la construcción y consolidación paulatina de mecanismos de articulación interactoral y de escenarios participativos formalizados⁴⁸. Nos detendremos

⁴⁵ Para Enrique Gallicchio, “frecuentemente se falla en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio”. GALLICCHIO, E. (2006) “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”, en ROFMAN, A. y Villar, A. (2006) (Comps.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires. UNQ, UNGS. Espacio Editorial. Pág. 63. Las cursivas son del autor.

⁴⁶ Ver CACERES, P. óp. cit. Págs. 152-154 (apartado “Región y Territorio”); y Kunz, D. y Merlo, I. (2006) “Balances y perspectivas a un año de la Ley 9.206”, en GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit. Entrevista a Pamela Cáceres. Págs. 235 y ss.

⁴⁷ BOISIER, S. (1996) “Territorio y modernidad” en *Cuadernos del ILPES* N° 42. Abril de 1996. Chile. ILPES-CEPAL. Pág. 26 citado por CACERES, P. óp. cit. Pág. 140.

⁴⁸ Esta propuesta se inscribe en la investigación-acción participativa y sus objetivos se basan en una concepción epistemológica crítica, receptando los aspectos teórico-conceptuales que sustentan las metodologías conocidas como PPGA (Plani-

brevemente en algunos de los conceptos integrados en los objetivos de nuestra propuesta. Sin ánimo de desarrollar exhaustivamente sus fundamentos teóricos, sólo se hará referencia a determinadas nociones que la informan y para cuyo tratamiento cuidadoso se ha remitido a los autores correspondientes.

Uno de esos autores es Héctor Poggiese, quien, resumiendo, sostiene que “*gestión asociada* parte de suponer que los procesos de articulación para la gestión de la ciudad y el medio ambiente necesitan de una estructura decisional que supere la vieja instancia de la mera articulación de actores demandantes en función de resolver sus necesidades o de promover sus intereses. Es necesario pasar a una *construcción de escenarios multiactorales de planificación gestión que posibiliten el desarrollo de proyectos integrados*”⁴⁹. En otro trabajo, el mismo autor advierte que “la planificación del desarrollo local debe realizarse en *escenarios formalizados de planificación gestión* en los cuales una pluralidad de actores realice en conjunto los trabajos correspondientes”⁵⁰ y aclara que no se trata de la presentación de trabajos por parte de grupos técnicos a la comunidad de manera consultiva sino de “reuniones de trabajo en planificación donde los actores elaboran diagnósticos, estrategias y proyectos, *un mecanismo que configura vínculos, reconfigura el tejido social y sirve de motivación para el espíritu local*. Se trata no de uno, sino de una *secuencia continua y permanente de escenarios sucesivos, de profundización estratégica y agregación de actores*”⁵¹. Así, refiere a nuevas “prácticas sostenidas desde otra lógica por la cual *los movimientos sociales se pueden generar desde redes promovidas a través de escenarios de planificación-gestión participativa y estratégica, configurándose en torno a una identidad*

ficación Participativa y Gestión Asociada. FLACSO). Ver, de Héctor POGGIESE: (2000 a) “Movimientos Sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo ‘saber hacer’ en la gestión de la ciudad” en *Desarrollo urbano: viejo tema o exigencia del presente*. Buenos Aires. CLACSO en http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Movimientos_sociales.formulacion.de.politicas.y.redes.mixtas.pdf (consulta: febrero de 2008); (2000 b) “Desarrollo Local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”, ponencia presentada ante el *II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo local y Gestión Tecnológica*, Mar del Plata, 11 al 13 de octubre de 2000, disponible en http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Desarrollo.local.y.planificacion.intersectorial.participativa.y.estrategica.pdf (consulta: febrero de 2008); (1994) “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión”. Documentos e Informes de Investigación N° 163. Buenos Aires. FLACSO. Disponible en http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Metodologia.FLACSO.de.planificacion.gestion.pdf (consulta: febrero de 2008).

⁴⁹ POGGIESE, H. A. (2000 a) óp. cit. Pág. 147. Las cursivas nos pertenecen.

⁵⁰ POGGIESE, H. A. (2000 b) óp. cit. Pág. 9. Las cursivas nos pertenecen.

⁵¹ Ídem.

II.3 *dada por su modo de conocer – planificar – decidir – gestionar.*⁵² En ese sentido, desde la perspectiva del autor, los proyectos-red y las redes de proyectos-red se hacen movimiento, y no al revés. Los movimientos expresarían redes gestadas y/o promovidas intencionalmente, anticipando la constitución social de sujetos. Así, el trabajo dirigido a conformar un escenario de planificación gestión consiste, al mismo tiempo, en la creación “las condiciones para la conformación de un nuevo actor colectivo”⁵³.

En esa línea, el plan de trabajo de PROFIM incluye el desarrollo de una estrategia comunicacional permanente de alcance regional, anclada en la dimensión simbólica relativa a la Comunidad Regional Punilla. La estrategia comunicacional acentúa la relevancia de la identidad regional, considerando a Punilla (el Valle de Punilla, Valle Verde o Comunidad Regional Punilla) como noción subjetivante en tanto región geográfica, socio-política y también antropológica, integrante —junto al contiguo Valle de Calamuchita— de la Región de los Lagos de Córdoba, zona de vital importancia para la provincia y el país. El desarrollo de una estrategia comunicacional comprensiva de la dimensión cultural, las estructuras de conectividad, los grados de formalización de nuevos colectivos no jerárquicos y el grado de referencialidad intra y extra comunitaria se consideran factores clave para lograr la construcción de un simbólico regional movilizante de una amplia participación social⁵⁴.

Así, para su primera etapa (2007), el proyecto enfatiza en la necesaria práctica social y política de horizontalidad en las relaciones, en la dimensión intersubjetiva o relacional de la regionalización⁵⁵.

Por último, cabe destacar que, de acuerdo a sus bases teórico-metodológicas, el equipo previó el trabajo en el territorio, junto a los actores sociales y políticos de la región, procurando la “producción de conocimientos aprovechables en tiempo real y con procesos de elaboración que garanticen la apropiación de ese conocimiento por parte de los sujetos”⁵⁶. Así, se apuntó a la generación sostenida de resultados parciales capaces de aportar a la dinámica constructiva de los acuerdos interactorales y susceptibles de ser

⁵² POGGIESE, H. A. (2000a) óp. cit. Pág. 150. Las cursivas nos pertenecen.

⁵³ POGGIESE, H. A. (2000a) óp. cit. Pág. 150. Las cursivas nos pertenecen.

⁵⁴ El Lic. Juan Pablo Santi, integrante del equipo de investigación, ha sido responsable del diseño y desarrollo de la llamada “estrategia comunicacional”.

⁵⁵ CACERES, P. óp. cit. 133 y 142 y ss. y GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) “Capítulo introductorio. De lo local a lo regional” en GRAGLIA, E. y Riorda, M. óp. cit. Pág. 19.

⁵⁶ Ver POGGIESE, H. A. (2000 a) óp. cit.

compartidos durante el desarrollo mismo del proyecto, no solamente al momento de su finalización⁵⁷.

Con todo, durante la formulación del proyecto, el equipo planteaba algunas hipótesis que si bien han sido implícitamente señaladas se esbozan a continuación de manera ordenada:

- la problemática ambiental, por ser prioritaria para los actores políticos de la región y para numerosas organizaciones sociales del Valle, facilita la movilización de actores, intereses y recursos y la discusión acerca de la gestión asociada como herramienta específica para su tratamiento. La confluencia de perspectivas y actores múltiples posibilita el abordaje integral del problema ambiental relacionándolo con los nudos más críticos del desarrollo social y económico, superando las limitaciones de las actuales agendas que lo acotan a la cuestión de la basura. También incrementa la calidad y cantidad de información disponible acerca de los problemas ambientales del Valle;
- las estrategias de intervención *micro*, a partir del trabajo conjunto con un número inicialmente reducido de organizaciones políticas y gubernamentales del Valle, permite acordar, poner en marcha, mostrar, difundir y replicar el proceso, propiciando condiciones para generar instancias comprensivas de una mayor escala territorial y organizacional en el mediano y largo plazo;
- la implementación de una estrategia comunicacional adecuada, de manera transversal al proceso, facilita la difusión de las experiencias y la apropiación del conocimiento resultante por parte de la sociedad regional;
- la gestión conjunta de actividades y programas entre las organizaciones de la sociedad civil fortalece a los actores de cara a una potencial instancia de gestión asociada con el sector público;
- la puesta en diálogo de las organizaciones, a través de talleres y encuentros, en sí misma enriquece la asociatividad en el Valle propiciando la convergencia entre los actores sociales, incluso más allá de los proyectos previstos y respaldados por el equipo;
- la percepción de la Universidad como actor convocante, mediador y/o facilitador externo, facilita los procesos;
- el sector público acuerda con la propuesta dada la necesi-

⁵⁷ Ídem.

II.3

dad de legitimar el nuevo actor político emergente: la Comisión Política de la Comunidad Regional Punilla, y

– en general, la forma de trabajo propuesta, contribuye a la resignificación social de la CR Punilla promoviendo su identificación con la idea de sociedad regional organizada en torno a un proyecto de cambio, complementando así su realidad actual de “institución política limitada a la articulación intermunicipal protagonizada por actores político-institucionales”.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el equipo planificó un conjunto de actividades a realizar considerando dos instancias diferenciadas: por un lado y en primer lugar, la conformación de un espacio participativo multiactoral mixto (social y gubernamental) de pequeña escala, vinculado a la problemática ambiental de la región. Por otro, la facilitación del diálogo interactivo que permitiera alcanzar acuerdos para la implementación de proyectos asociativos susceptibles de ser replicados en escalas sociales y territoriales más amplias. Lo anterior, en complementación con una estrategia de comunicación en el sentido ya señalado y específicos componentes de capacitación.

Así, entre otras actividades, se previeron las siguientes:

I. *Identificación de organizaciones sociales de la región Punilla vinculadas con la problemática socioambiental (análisis de actores):*

- Confeccionar una base de datos de organizaciones sociales de Punilla a partir de los registros existentes en PROFIM y COMPAS (ICDA, UCC) y de contactos con informantes clave de la región (intendentes, presidentes comunales, organizaciones sociales, etc.).
- Seleccionar las organizaciones sociales que trabajan con temáticas vinculadas a la problemática socioambiental.
- Identificar los referentes de las organizaciones sociales seleccionadas.
- Convocarlos para la primer entrevista en profundidad.
- Realizar las entrevistas.
- Registrar las entrevistas.
- Informatizar los registros de entrevistas.
- Analizar las entrevistas: ubicar los tipos de respuesta en categorías. Establecer perfiles. Comparar.
- Diseñar mapa de actores, roles y posiciones.

2. ***Análisis de políticas públicas ambientales regionales (estudios de agenda institucional):***
 - Identificar los gobiernos locales cuyas agendas de política ambiental resulten destacadas en relación con la problemática ambiental diagnosticada por el equipo de AT de PROFIM en 2006.
 - Analizar el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Regional Punilla a partir del último Informe de AT PROFIM 2006: marchas y contramarchas.

3. ***Análisis de iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE) de la región (a cargo del equipo de PROETICA del ICDA-UCC):***
 - Identificar iniciativas de RSE de la Región Punilla.
 - Contactar a las empresas que las desarrollan a los fines de profundizar sobre las experiencias.
 - Sistematizar la información obtenida.
 - Comparar la problemática ambiental y su tratamiento por parte de la CR con las iniciativas de RSE.
 - Identificar sus aspectos coincidentes y discrepantes actuales o potenciales.

4. ***Análisis de los antecedentes de las organizaciones sociales vinculadas a la problemática socioambiental:***
 - Identificar las iniciativas de organizaciones sociales de la Región Punilla vinculadas a la problemática socioambiental.
 - Analizar las experiencias y trayectorias organizacionales (nueva rueda de entrevistas).
 - Sistematizar la información obtenida.
 - Comparar la problemática ambiental y su tratamiento por parte de la CR con las estrategias implementadas por las organizaciones sociales y gubernamentales identificadas.
 - Identificar sus aspectos coincidentes y discrepantes actuales o potenciales.
 - Presentar la idea-proyecto a las organizaciones sociales y gubernamentales seleccionadas.
 - Definir la composición del entramado multiactoral promotor del proyecto y evaluar su potencial de expansión hacia otros actores sociales y políticos de la región.

- II.3 5. *Facilitación del diálogo interactivo entre organizaciones involucradas en el proyecto:***
- Diseñar, convocar, realizar y analizar las primeras reuniones de trabajo entre las instituciones beneficiarias.
 - Diseñar, convocar, realizar y analizar los resultados de las reuniones preparatorias de las actividades que llevarán a cabo conjuntamente las instituciones beneficiarias del proyecto.
 - Implementar una primera práctica participativa y cogestiva.
 - Analizar y evaluar el desarrollo de la primera práctica participativa y cogestiva.
- 6. *Desarrollo de la estrategia comunicacional regional:***
- Realizar el registro fílmico, la edición y la difusión de las experiencias.
- 7. *Diseño y dictado de seminarios/talleres para el fortalecimiento y la promoción de capacidades organizacionales para el trabajo asociativo y cogestivo (expansión del entramado multiactoral):***
- Analizar organizaciones sociales y gubernamentales regionales según los componentes de capital social (participación en grupos y organizaciones; confianza; acción colectiva; cooperación) y capacidad institucional (en relación con la gestión asociada: asociación con otras organizaciones y coordinación con municipios y comunas).
 - Diseñar seminarios de capacitación-acción destinados a las organizaciones sociales y gubernamentales de acuerdo a las particularidades identificadas por el equipo de asistencia técnica y de investigación de PROFIM-COMPAS y la evaluación integral de los resultados del proyecto.
 - Convocar a las organizaciones para la realización de los seminarios/talleres en sede de la Comunidad Regional Punilla.
 - Realizar los seminarios/talleres (problematización de su rol en la interacción con otros actores y problematización de su rol en relación con la temática ambiental).
 - Promover la presentación por parte de las organizaciones promotoras de los resultados de su trabajo asociativo (primera práctica participativa y cogestiva) en la región.

- Evaluar ex post a las organizaciones participantes según los componentes de capital social (participación en grupos y organizaciones; confianza; acción colectiva; cooperación) y capacidad institucional (en relación con la gestión asociada: asociación con otras organizaciones y coordinación con municipios y comunas). O bien, realizar nuevas entrevistas en profundidad a las organizaciones participantes.

3.2 Implementación del proyecto en el territorio: resumen del estado de avance

3.2.1 Conformación de una red regional mixta

Durante el período febrero-noviembre de 2007, las actividades de asistencia técnica implementadas han facilitado el reconocimiento recíproco de los actores políticos y sociales regionales en tanto pertenecientes a una misma región geográfica, socio-política y antropológica, y se ha logrado su convergencia e interacción en un mismo espacio de trabajo asociativo con el propósito de ampliar la participación multiactoral en la discusión pública y resolución de las problemáticas ambientales.

Para eso, el equipo se ocupó del relevamiento y sistematización de información referida a las organizaciones de la región vinculadas con la problemática socioambiental (sus trayectorias; vínculos interinstitucionales incluida la relación con el sector público gubernamental, alcance territorial de sus actividades, agendas de trabajo, etcétera). A partir de bases de datos de los Programas PROFIM y COMPAS del ICDA, UCC, la indagación en fuentes periodísticas regionales, contactos con informantes clave del sector público y asociativo de la región y ruedas de entrevistas, se confeccionó un primer listado de organizaciones susceptibles de incorporarse al proyecto y, de allí, un entramado multiactoral promotor del proyecto en el territorio, compuesto por organizaciones sociales y político-gubernamentales, entre ellas: el Consejo Consultivo Ambiental de Capilla del Monte⁵⁸, la Asociación Civil Los Algarro-

⁵⁸ El Consejo **Consultivo Ambiental de Capilla del Monte** surgió como una iniciativa social. Capilla del Monte cuenta con una ordenanza del año 1987 por la que se establece, entre otras cosas, la celebración obligatoria del Día Mundial del Medioambiente; sin embargo esta reglamentación no se cumplió hasta el año 2006, cuando por iniciativa de la Asociación Civil Desarrollo Humano en la Naturaleza (DeHuNa), y gracias a una importante participación social se realizó el Primer Encuentro para la Protección del Monte Chaqueño en el Norte de Córdoba. Dicho evento fue declarado de Interés Municipal en la localidad, de Interés Regional por la Agencia de Extensión del INTA Cruz del Eje y contó con el apoyo de la Agencia Córdoba Ambiente. Fruto de la discusión en las mesas de trabajo del mencionado Encuentro, de las que participaron representantes de la mayoría de los barrios de

II.3 bos⁵⁹, el Área Ambiente de la Municipalidad de Villa Giardino⁶⁰, la Comunidad Regional Punilla (24 gobiernos locales) y el Equipo Téc-

Capilla del Monte, responsables de la Granja Educativa Casablanca, integrantes de la Asociación Civil DeHuNa, profesionales, docentes, estudiantes y asistentes en general, se destaca entre las conclusiones la propuesta de constitución de un Consejo Consultivo Ambiental. Desde entonces, a fin de concretar este propósito, comenzaron a realizarse reuniones quincenales en las sedes de las diferentes organizaciones participantes, reuniones que dieron origen al acta fundacional del Consejo ante juez de paz el día 23 de agosto de 2006. Posteriormente se solicitó al Municipio el reconocimiento oficial del Consejo y el nombramiento de un representante municipal en el mismo, ambas solicitudes obtienen respuesta durante el corriente año 2007 a través de una resolución del Honorable Consejo Deliberante de Capilla del Monte. El artículo segundo del Acta fundacional menciona las funciones del Consejo: "1. Participar del proceso de elaboración de las ordenanzas en materia de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; evaluación de impacto ambiental, gestión de residuos y desarrollo sustentable. 2. Fomentar la conciencia ambiental y la participación ciudadana. 3. Fomentar la investigación, el intercambio de conocimientos y experiencias con grupos afines y el aporte de los actores sociales. 4. Presentar al honorable Consejo Deliberante iniciativas así como propuestas para la implementación de políticas y programas ambientales de interés comunitario. 5. Elaborar diagnósticos de situación ambiental. 6. Promover, ordenar, analizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos en materia ambiental y de desarrollo sustentable. 7. Promover políticas de comunicación ciudadana de acceso a la información y participación vecinal. 8. Generar espacios abiertos de discusión, foros, y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas, y políticas públicas ambientales y de desarrollo sustentable. 9. Ejecutar el seguimiento y control de la aplicación de la normativa ambiental. 10. Asesorar al Honorable Consejo Deliberante y al Departamento Ejecutivo de Capilla del Monte sobre las materias que son competencia de este Consejo." Contacto: ambientecapilla@gmail.com

⁵⁹ La **Asociación Civil Los Algarrobos** con sede en La Cumbre, es una organización ambientalista no gubernamental sin fines de lucro, dedicada al desarrollo local sustentable en las provincias del Noroeste y Centro de Argentina (regiones árida, semiárida y subhúmeda seca del territorio argentino). Promueve actividades dirigidas a potenciar las capacidades regionales para combatir la desertificación, el uso sustentable de los bosques y la adecuación de los estilos de vida de las comunidades rurales y urbano rurales. Organiza su trabajo en tres ejes: educación ambiental para docentes y comunidad; promoción y capacitación de comunidades para el desarrollo sustentable y restauración de áreas degradadas y preservación de ecosistemas frágiles. V. www.acla.org.ar

⁶⁰ El **Área Ambiente de la Municipalidad de Villa Giardino** tiene una importante trayectoria de trabajo y es reconocida por las organizaciones sociales y por las empresas de la zona, e incluso por instancias provinciales y nacionales de gobierno y organizaciones internacionales. Ya desde 1989 comenzó a funcionar en la localidad un proyecto piloto que comprendía como primera instancia, la separación en origen de residuos orgánicos domiciliarios, comerciales y de parques y jardines; y, complementariamente, su posterior tratamiento en compostaje en una planta privada construida a tal fin. Esta iniciativa privada recibió financiamiento y asesoramiento técnico de la GTZ (Cooperación Técnica Alemana). Hacia 2005 en el marco de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) el ejecutivo municipal adquirió un predio para la construcción de una planta pública de tratamiento de RSU, partiendo de la expe-

nico de Investigación Social (ETIS)⁶¹. A través de cada una de esas organizaciones se accedió a un grupo mucho más amplio de actores de las diferentes subregiones del Valle. Así, a instancias del Consejo Consultivo de Capilla del Monte (norte del Valle) son parte del proyecto las organizaciones que lo conforman, es decir: la Asociación Civil DeHuNa⁶²; Casablanca, La Granja; Club de Jardinería Los Nardos, el Banco de Horas Comunitarias, habitantes de Quebrada de Luna (un paraje cercano) y los Centros Vecinales de los barrios Villa Las Gemelas, Villa Cielo y El Faldeo, además de un representante del municipio, perteneciente a la Secretaría de Planeamiento del mismo. La Re-Unión Vecinal, que es un encuentro al que asisten miembros de todos los centros vecinales de Capilla, mantiene asimismo vínculos con el Consejo. A través del Área Ambiente de la Municipalidad de Villa Giardino (centro del Valle), se vincularon al Proyecto el Consejo Consultivo Ambiental integrado por la Biblioteca Lugones, los Bomberos Voluntarios, el grupo Ropa Vieja, docentes y escuelas de la localidad. Por intermedio de la Asociación Civil Los Algarrobos —ACLA— (La Cumbre, centro del Valle) el equipo accedió a: Creciendo en La Cumbre (La Cumbre) y Arrendatarios de Pampa de Olaén (La Falda), organizaciones con las que ACLA ha trabajado en varias oportunidades.

riencia de la mencionada iniciativa privada. Desde entonces, desde el Área Ambiente se han desarrollado numerosos e importantes programas recuperación de botellas pet, papel, cartón y residuos orgánicos; de entrega de compost (se han entregado 60,620 m³); de recolección y tratamiento de residuos patógenos y de cierre del Basural, junto a numerosas actividades complementarias, enfocadas en la educación ambiental y el fomento de hábitos adecuados a una política ambiental sustentable.

⁶¹ El **Equipo de Trabajo e Investigación Social (ETIS)**, es una Asociación Civil sin fines de lucro que desarrolla e implementa programas socioeducativos —con fuerte enfoque en la participación comunitaria— para la búsqueda de respuestas concretas y replicables al problema de la exclusión social en la Argentina. Se interesa particularmente en la concientización y participación ciudadana, el trabajo en red, la articulación entre organizaciones sociales y la posibilidad de incidir en el diseño de las políticas públicas. V. www.etis.org.ar

⁶² **La Asociación Civil DeHuNa**, es una organización sin fines de lucro que tiene por finalidad diseñar e implementar acciones destinadas al desenvolvimiento humano en equilibrio con su entorno natural. Su enfoque propone respetar la libertad, la armonía y toda forma de vida, revalorizando y protegiendo nuestros valores culturales y la enorme diversidad de nuestro patrimonio natural siguiendo lineamientos capaces de promover alternativas éticas de vida dentro del marco del desarrollo sustentable, mediante la utilización racional de recursos, el uso de tecnologías limpias, la equitativa distribución de beneficios y la inclusión de los sectores sociales más vulnerables. Proponen entre sus objetivos: revalorizar y recuperar el patrimonio nativo; promover la educación y concientización ambiental; proteger los ecosistemas naturales y humanos y fomentar el desarrollo sustentable local y regional. V. www.dehuna.com.ar

II.3

Por otra parte, a través de ADARSA (Asociación de Amigos del Río San Antonio, San Antonio de Arredondo, sur del Valle)⁶³ el equipo pudo contactarse con las escuelas Juan José Paso (San Antonio) y Dante Bonate (Icho Cruz), COOPI (Villa Carlos Paz), la Unión de Centros Vecinales de Villa Carlos Paz y el Centro Cultural Pueblo Grande de Icho Cruz. Además, durante esta etapa inicial de la implementación, han sido contactadas dos organizaciones de la localidad de Tanti (sur del Valle) —la Fundación Águila Mora y el Grupo Ambiental Tanti—; una organización de la localidad de Cosquín —Grupo de Ambiente Cosquín— y, en Huerta Grande, la Facultad de Agronomía UBA, Carrera de Ciencias Ambientales, e indirectamente a través de la misma, Sembrando el Futuro (SEF), un programa municipal, también de Huerta Grande.

El análisis realizado por el equipo entre marzo y junio de 2007 constituyó una primera aproximación al amplio campo de actores sociales susceptibles de incorporarse a la discusión pública y a la acción en torno a los problemas ambientales de la región en el marco de una planificación participativa. Esa primera aproximación resultaba comprensiva de distintos aportes de las sub-regiones de Punilla (territorios del interior de la región). En cuanto a la naturaleza de las entidades, incluía centros vecinales (muy activos en materia ambiental y social en ciertas localidades), asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas que desarrollan programas sociales, culturales y educativos en materia ambiental y grupos de ciudadanos independientes que realizan actividades culturales y sociales a través de medios artísticos de diversa índole.

Aunque la red social y política implicada en el proyecto estaba compuesta por unas 30 organizaciones, es necesario destacar que durante esta etapa se relevó información acerca de 136 organizaciones, incluyendo cooperativas y mutuales de la región.

⁶³ “La Asociación de Amigos del Río San Antonio (ADARSA) es una organización no gubernamental, ambientalista sin fines de lucro, que trabaja en todo lo relacionado con el cuidado y protección de la Cuenca del Río San Antonio, para un buen uso de este recurso vital para todos. Está formada por vecinos de las cinco comunas del Sur de Punilla: San Antonio de Arredondo, Mayú Sumaj, Icho Cruz, Tala Huasi y Cuesta Blanca y abierta a todas aquellas personas e instituciones interesadas. Inicia sus actividades en 1998 (...) Ante el Proyecto de construcción de un Dique en la localidad de Cuesta Blanca, vecinos de las comunas, realizaron una evaluación del impacto ambiental que dicha obra produciría. Al mismo tiempo, se estudiaron tres proyectos alternativos, movilizándose en defensa de la cuenca. El trabajo solidario de un grupo de profesionales, la intervención de Greenpeace, FUNAM y la movilización de los vecinos, lograron frenar una obra que de acuerdo al EIA de 1996 tenía impacto negativo, con valores de importancia entre severos y críticos sobre todo el ecosistema de la región.” Tiene por misión “Generar visiones y estrategias innovadoras en las decisiones públicas y privadas, para el desarrollo sustentable de la región”. V. <http://www.adarsa.org.ar>

A través de estas actividades —y las tareas implicadas en ella— se buscaba aumentar el conocimiento sobre la estructura, dinámica y proyectos de las organizaciones.

Los actores contactados y estudiados cuentan con diferentes características en cuanto a desarrollo interno y articulación externa, así como en el grado de formalización de sus prácticas asociativas y cumplimiento de sus metas. Sin embargo, comparten percepciones acerca de las problemáticas más acuciantes y se caracterizan en gran medida por la calidad de sus recursos humanos especializados, dos hallazgos muy significativos considerando que el principal objetivo del proyecto refiere a espacios de participación y gestión asociada. Cabe mencionar también que algunas organizaciones poseen importantes desarrollos en acciones regionales no realizadas en el marco de la CR pero caracterizadas por una fuerte impronta identitaria regional y con la voluntad de articular acciones en el marco de los Consejos de la Sociedad Civil previstos en la ley 9.206.

El análisis de las numerosas entrevistas realizadas permitió comenzar a delinear un escenario de confluencia de actores particulares en busca de la unicidad de intereses y un mayor conocimiento sobre el ámbito local/regional mediante la interacción asociada.

Los encuentros bilaterales entre el equipo y las organizaciones sociales y políticas de la región fueron profundizándose a medida que se incorporaban organizaciones. Hasta el mes de mayo de 2007 inclusive, los contactos fueron bilaterales, es recién a partir de junio que se logra la conformación del entramado de organizaciones que promovería el proyecto en el territorio y se inician, desde entonces, los encuentros colectivos que darían lugar al diseño de la primera práctica participativa y cogestiva: un Proyecto Piloto de Educación Ambiental acompañado por una estrategia comunicacional de alcance regional.

Desde junio y hasta noviembre, el equipo continuó ampliando la red de contactos y promoviendo la incorporación de nuevas organizaciones. En ese sentido, cabe destacar la concreción de un Seminario realizado el 28 de septiembre en la sede de la CR Punilla, en La Falda. En esa instancia se aplicaron formularios específicos para obtener información de las más de 30 organizaciones participantes del encuentro.

Asimismo, en el plano de las organizaciones con fines de lucro se ha iniciado un proceso de relevamiento y diálogo con el objeto de identificar el carácter de los emprendimientos existentes y su impacto en la región, así como su potencial o efectiva participación en iniciativas relacionadas tanto con la responsabilidad social empresarial como con la problemática medioambiental.

II.3 Sin perjuicio de las numerosas actividades realizadas⁶⁴, a continuación se desarrollarán dos instancias concretas de la implementación: la referida al Proyecto Piloto de Educación Ambiental y el Seminario realizado en sede de la CR Punilla; ya que ambas experiencias dan cuenta del creciente nivel de asociatividad que liga a los actores regionales vinculados al proyecto y de su potencial de expansión.

3.2.2 Primera práctica participativa y cogestiva: Proyecto Piloto de Educación Ambiental

La concreción de esta actividad concentró la mayor parte de los esfuerzos del equipo en la región. Durante el tiempo que medió entre la conformación del entramado multiactoral promotor del proyecto en el territorio y el comienzo de las actividades cogestivas concretas, se desarrollaron cuatro encuentros sucesivos entre las organizaciones sociales y políticas promotoras que hasta el momento habían sido contactadas y analizadas individualmente: el Área Ambiental de la Municipalidad de Villa Giardino (Villa Giardino), la Asociación Civil Los Algarrobos (La Cumbre) y el Consejo Consultivo Ambiental de Capilla del Monte.

La primera reunión se llevó a cabo el 6 de junio en sede de la UCC, los objetivos del encuentro referían a los siguientes aspectos:

- el reconocimiento recíproco de los antecedentes de trabajo de cada una de las instituciones (orígenes e historia de las iniciativas; relaciones con otros actores regionales; proyectos vigentes y de mediano y largo plazo);
- la puesta en común y convergencia de enfoques y perspectivas acerca de la problemática ambiental del Valle de Punilla (temáticas prioritarias; posición y relaciones con respecto a otros actores sociales de la región y al sistema político; inserción en el sistema político —relación con gobiernos locales, agencias provinciales, organismos de ciencia y técnica, etcétera—);
- la definición de posibles actividades de trabajo asociativo (incluyendo aportes y roles de las instituciones beneficiarias).

En el marco de este encuentro las organizaciones acordaron diversas líneas de acción posibles. Una de esas actividades

⁶⁴ Tales actividades constan en los Informes presentados por el equipo PROFIM a la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, DPyPE, en noviembre de 2007; y al Vicerrectorado de Medio Universitario (VRMU) de la UCC, en setiembre de 2007. Los mismos se encuentran disponibles (contacto: profim@icda.uccor.edu.ar).

refería a un Proyecto Piloto de Educación Ambiental. Aunque esa haya sido la opción finalmente acordada, es necesario destacar que las líneas de acción planteadas abarcaron otras dos interesantes propuestas cuya concreción continúa en agenda de las organizaciones y se relaciona en gran medida con los objetivos del proyecto⁶⁵:

I. Análisis de la legislación ambiental vigente en la Región Punilla

Objetivos:

- Compilar la legislación de orden internacional, nacional, provincial y local/regional que regula el accionar responsable sobre el ambiente;
- Conocer el sentido y alcance de la normativa a través del análisis de conceptos tales como especies de valor o valores ambientales (la ordenanza de Capilla del Monte —una de las normas ambientales de carácter local más exhaustivas de la región— plantea esos conceptos pero su formulación es limitada. Refiere a protección de árboles autóctonos o especies de valor pero no aclara cuáles son esas especies. Por otra parte, no existe un catálogo de elementos ambientales —valores tangibles o intangibles— susceptibles de protección legal. En las demás localidades podrían surgir otras limitaciones y posibilidades);
- Realizar un análisis que permita la complementación de la legislación ambiental, los códigos de edificación y las normas sobre el uso del suelo;
- Difundir/socializar los resultados del análisis en el marco del acceso a la información como derecho de la ciudadanía (conformar espacios sociales de lectura y reflexión acerca de la normativa).

2. Promoción de la participación social en los ámbitos locales de deliberación y decisión sobre problemáticas ambientales

Objetivos:

- Promover la creación de *consejos consultivos ambientales locales* o ámbitos similares que amplíen la participación social intersectorial (ciudadanos; sector privado asociativo

⁶⁵ Es necesario aclarar que aquí se siguen las Memorias de Reuniones y Encuentros elaboradas por el equipo PROFIM durante la implementación del proyecto. Sólo se hace una breve referencia a las iniciativas planteadas por los actores promotores.

II.3

y sector empresarial o lucrativo) en el tratamiento de las problemáticas ambientales. Como propósito de mediano plazo se propone la constitución y consolidación de un consejo consultivo de nivel regional (formalización de un espacio participativo de nivel regional como objetivo de largo plazo);

- Promover la jerarquización (reconocimiento) del rol de las áreas de ambiente de los municipios y su equiparación con las demás áreas de gobierno.

Finalmente, se propuso la formulación e implementación —de manera asociativa y cogestiva— de un *Proyecto Piloto de Educación Ambiental adecuado a la problemática específica del Valle de Punilla*. Esa línea de acción se relaciona con las planteadas anteriormente. El acuerdo en torno al Proyecto Piloto establecía determinadas pautas a respetar⁶⁶:

- que las actividades piloto involucraran a alumnos de quinto y sexto grado de no más de cinco escuelas primarias públicas de la región;
- que las actividades garantizaran un verdadero intercambio educativo entre los técnicos y docentes integrantes de las organizaciones y la comunidad educativa de la región, posibilitando la incorporación del proyecto en la currícula de los establecimientos educativos;
- que a partir de los aportes de las diferentes organizaciones involucradas (experiencias de trabajo docente, recursos humanos y técnicos especializados) se definiera un enfoque educativo-pedagógico integral capaz de potenciar los contenidos curriculares desarrollados en las escuelas⁶⁷;
- que, sin perjuicio de la complejidad de la situación ambiental regional, se considerara prioritario el *problema del agua*;

⁶⁶ En este punto seguimos la Memoria de la Reunión del 6/6/07 elaborada por el Equipo (Informe de avance ante la DPyPE de SECyT, noviembre de 2006)

⁶⁷ Uno de los aspectos más interesantes de estos primeros encuentros refirió a los aportes que cada una de las organizaciones podría hacer a la propuesta de Educación Ambiental. Por ejemplo, Los Algarrobos contaba con un estudio reciente de las necesidades detectadas por docentes de la región en materia de educación ambiental y con experiencias de trabajo educativo a través del arte. Una de las organizaciones del Consejo Ambiental de Capilla del Monte, La Granja Casablanca, venía desarrollando una propuesta metodológica de “educación en un medio natural”, articulada con los planes de estudio de primaria y secundaria que ha sido considerada de Interés Educativo por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Por otra parte, el Área Ambiental de la Municipalidad de Villa Giardino venía trabajando en campañas educativas en el ámbito de su localidad, junto a un grupo de arte y teatro llamado Ropa Vieja.

II.3

- que la definición del cronograma de actividades en el territorio (a implementarse en horario escolar) respetara las posibilidades reales de dedicación de las organizaciones participantes;
- que las experiencias piloto pudieran ser replicadas en otras escuelas del sistema educativo regional (ampliación de la escala organizacional y territorial). La posible expansión de la acción de esta pequeña red mixta socio-gubernamental hacia otros actores sociales y políticos de la región fue una estrategia presente desde los primeros encuentros. En ese sentido, en el marco de esta reunión cobró relevancia la idea de construir modalidades de trabajo no personificantes sino institucionalizantes. Aunque la viabilidad de cualquier actividad conjunta dependería de la articulación entre las instituciones promotoras, esas actividades deberían consistir en experiencias replicables, capaces de ser comprendidas y reproducidas por otros actores sociales en otros territorios de la región. Para que eso fuera posible, el trabajo debería comenzar por casos piloto susceptibles de ser analizados, corregidos y difundidos en toda la región. En ese marco, las organizaciones destacaban las ventajas de una eventual articulación con el sistema educativo regional;
- que se garantizara una adecuada difusión de la experiencia a través de medios de comunicación regionales y la comunicación de la experiencia piloto ante los intendentes y presidentes comunales integrantes de la CR Punilla.

El 11 de junio, se realizó en Capilla del Monte un segundo encuentro orientado a revisar junto a los miembros del Consejo Consultivo Ambiental (integrado por ocho organizaciones sociales) los resultados de la reunión del 6 de junio. En esta instancia participaron la Asociación Civil Desarrollo Humano en la Naturaleza (DeHuNa), Casablanca La Granja de Capilla, el Banco de Horas Comunitarias y centros vecinales integrantes del Consejo. El mayor logro de la reunión fue el respaldo del Consejo en pleno al enfoque general del Proyecto Piloto de Educación Ambiental acordado en la reunión anterior (articulación entre las organizaciones del Valle frente a una problemática común, fortalecimiento de las mismas en vistas de una posterior convergencia con el sector público, etcétera) y a las modalidades pedagógicas planteadas hasta entonces (educación en la naturaleza, educación a través del arte, experiencias prácticas de contacto entre los niños y la gestión ambiental de las ciudades, etcétera).

II.3 El 23 de julio, en sede de la CR Punilla, en la ciudad de La Falda, se realizó un tercer encuentro con el propósito concreto de incorporar al Grupo de Teatro Narrenorden como participante en el proyecto piloto. En cuanto a los avances en el diseño se buscaba:

- profundizar los aspectos conceptuales de la estrategia pedagógica común a implementar en las escuelas;
- definir las escuelas primarias públicas en las que se implementaría el proyecto piloto;
- designar a las personas integrantes de las organizaciones promotoras que actuarían como docentes a cargo de las primeras actividades a desarrollarse en las escuelas;
- definir plazos y tareas y distribuir responsabilidades.

Siguiendo esos mismos objetivos, sumados al de acordar actividades operativas de vinculación con las escuelas, se llevó a cabo una cuarta reunión entre todas las organizaciones promotoras, en la ciudad de La Cumbre, el 27 de julio.

Como resultado de la serie de encuentros mencionados, definidas las escuelas participantes y obtenidas las autorizaciones de los directivos de cada uno de los establecimientos educativos, durante los primeros días de agosto los representantes de las organizaciones promotoras definieron que las actividades a desarrollar en el marco del Proyecto Piloto de Educación Ambiental consistirían en:

1. Realización de un *diagnóstico previo* para conocer a las escuelas seleccionadas y a sus alumnos, solicitando a sus directivos que indicaran: cantidad y género de alumnos participantes; procedencia, barrio, condiciones socio-económicas y culturales; aspectos actitudinales del grupo; factibilidad de traslado del grupo a espacios diferentes del aula garantizando la capacidad de trabajo y el nivel de concentración de los niños (patio, salón de actos, etc.); conocimientos previos de los alumnos acerca de la problemática ambiental y antecedentes de participación del grupo en proyectos similares. Asimismo, se solicitaba que la comunidad educativa toda fuese informada acerca de las actividades y que los directivos designaran responsables de las mismas.
2. Recepción del diagnóstico y *adaptación de las estrategias pedagógicas* a las características de los grupos de alumnos participantes e

3. *Implementación* sucesiva de cuatro instancias pedagógicas diferenciadas: **II.3**

Actividad 1:

Trabajos áulicos de educación ambiental orientados a:

- Informar y generar conciencia acerca de las problemáticas ambientales más acuciantes de la región;
- Facilitar la comprensión del concepto de ecosistema-ambiente serrano, reconocer sus componentes y comprender el impacto de la actividad humana en su deterioro y/o sostenimiento;
- Promover en los alumnos y docentes una mayor capacidad de evaluación de las condiciones ambientales de su medio;
- Motivar a la comunidad educativa a la realización de acciones de protección y mejoramiento del ambiente y
- Transmitir confianza y seguridad a los alumnos con respecto a sus aptitudes para resolver problemas de su medio circundante y estimular su sentido de responsabilidad.

Para eso, las organizaciones propusieron dos intervenciones didácticamente diferenciadas: la comprensión y experimentación a través de actividades lúdicas expresivo-corporales (a cargo del Grupo de Teatro Narrenorden) y un relato basado en el “modelo de laboratorio ambiental El Ecosistema” (a cargo de un representante del Consejo Consultivo Ambiental de Capilla del Monte y de ETIS).

Actividad 2:

Visita guiada a La Granja Casablanca (Capilla del Monte) con el propósito de explorar aspectos relacionados con la fauna y flora silvestre, autóctona y exótica, áreas de cultivo y huerta orgánica y el tratamiento de residuos orgánicos domiciliarios y desechos verdes (a cargo de representantes del Consejo Consultivo mencionado, ETIS y La Granja Casablanca, de Capilla del Monte).

Actividad 3:

Visita guiada a la Planta de Tratamiento de Residuos Urbanos Sólidos de la localidad de Villa Giardino, con el propósito de introducir a los alumnos al conocimiento de modalidades sustentables de gestión ambiental a escalas urbanas (tratamiento de residuos urbanos domiciliarios y desechos verdes; Programa de cierre del basural a cielo

II.3

abierto; acopio de PET), a cargo del Área Ambiente de la Municipalidad de Villa Giardino.

Actividad 4:

Jornada de teatro y títeres: representación de la obra de teatro de títeres La Cuenquera (a cargo del Grupo de Teatro Narrenorden) y presentación de diversas obras teatrales relacionadas con las problemáticas ambientales abordadas en las actividades anteriores (a cargo de las cinco escuelas participantes en la experiencia).

Durante el período agosto-octubre de 2007 las actividades comprendidas en el Programa mencionado han sido completamente implementadas en cinco escuelas primarias públicas del Valle de Punilla (dos rurales y tres urbanas)⁶⁸, implicando la participación de 160 alumnos de quinto y sexto grado, docentes y directivos.

Además, en el marco de este proyecto piloto, el equipo PROFIM ha trabajado en la producción de tres tipos diferentes de materiales audiovisuales. Entre ellos, un documento de carácter específicamente pedagógico que será difundido en el sistema educativo regional con el propósito de involucrar a las instituciones escolares, promoviendo la replicabilidad de la experiencia en otras subregiones del Valle y la participación de organizaciones sociales y políticas distintas de las promotoras⁶⁹.

3.2.3 *Hacia la ampliación del entramado multiactoral*

En el mes de septiembre, en la sede de la CR Punilla, el equipo convocó a un seminario-taller con el propósito de difundir los avances parciales del proyecto y proponer una ampliación de sus bases organizacionales. El encuentro contó con la presencia de representantes de 36 organizaciones sociales y políticas de la Región

⁶⁸ Escuela Esteban Echeverría, Villa Giardino; Escuela María Celina D'amelio de Guerra, Dolores; Escuela Inés Moyano de Molina, San Esteban; Escuela María Esther Herrera González de Elizalde, La Cumbre y Escuela Mariano Moreno, Capilla del Monte.

⁶⁹ El proyecto cuenta con materiales audiovisuales editados basados en 12 horas de registro filmico. Durante el trimestre agosto-octubre, fueron registradas la totalidad de las experiencias desarrolladas en el marco del Proyecto de Educación Ambiental. Durante el mes de noviembre, fueron registrados los encuentros que las organizaciones llevaron a cabo con el propósito de evaluar la experiencia de trabajo en las escuelas. Sobre esa base, además del material pedagógico mencionado, el equipo trabajó en la edición y postproducción digital de imagen y sonido de un clip de difusión masiva y un documental que da cuenta de los lazos asociativos que gradualmente han ido construyendo las organizaciones y de los acuerdos logrados en ese marco.

Punilla⁷⁰. Participaron, además del presidente de la CR Punilla (en representación de los 24 gobiernos locales integrantes), representantes de 9 instituciones del sector público y de 3 empresas relacionadas con la actividad turística sustentable.

Las disertaciones a cargo del equipo refirieron al nuevo régimen de regionalización previsto en la ley 9.206, en particular a las transformaciones que el mismo produjo en la articulación política intermunicipal en la región y a la presentación de los resultados parciales del Proyecto de Educación Ambiental, como primera experiencia cogestiva.

Entre las principales conclusiones del encuentro, los participantes sostuvieron que la organización de los esfuerzos sociales en torno a objetivos comunes requerirá siempre de la aceptación del supuesto básico de la horizontalidad y la resistencia a las actuales tendencias hacia el individualismo y la competitividad a través de prácticas cooperativas y colaborativas tolerantes de las diferencias.

En general, tanto el discurso de los disertantes como las intervenciones destacadas de los presentes, estuvieron atravesados por una idea fuerte de ciudadanía, esto es, la concepción de la misma como un atributo que sólo se realiza en un espacio público amplio y abierto.

La información vertida por el presidente de la CR acerca de que es posible presentar iniciativas e inquietudes para su tratamiento por la Mesa de Intendentes fue ampliamente valorada por

⁷⁰ Consejo Ambiental de Capilla del Monte; Asociación Civil DeHuna (Capilla del Monte); Casablanca La Granja de Capilla (Capilla del Monte); Biblioteca Popular Leopoldo Lugones (Villa Giardino); Área de Ambiente, Municipalidad de Villa Giardino; Los Algarrobos (La Cumbre); Fundación Águila Mora (Tanti); ADARSA (*Amigos del Río San Antonio*, San Antonio de Arredondo); Facultad de Agronomía UBA, Carrera de Ciencias Ambientales, (Huerta Grande); Asociación Civil ETIS (Capilla del Monte); Fundación Franka (La Falda); CEPIA (Carlos Paz); FUNAM (Fundación para la Defensa del Ambiente) (Córdoba); Revista La Independiente del Sur (San Antonio de Arredondo); Fundación Vida Silvestre; El Casco, Turismo Sustentable (Carlos Paz); Red de Mujeres Periodistas Argentinas (Argentina); Radio La Falda; Ongamira Despierta! (Valle de Ongamira); Manos a la Obra A. C (La Cumbre); La Zona Rural en Marcha (La Rioja); INTA Cruz del Eje, Programa PROHUERTA (Valle Hermoso); Inspección de Zona 5110 (Escuelas Primarias de Punilla Norte); Grupo de Teatro Narrenorden; Fundación Filosófica, Ecológica e Intercultural (Valle Hermoso); Fundación Encuentros (Icho Cruz); Cooperativa La Martina (Cosquín); Entre el Cielo y la Tierra, Un lugar en Punilla; Cooperativa de Villa Giardino de Servicios Lda.(Villa Giardino); Cooperativa de Vivienda (Cosquín); Cooperativa de Obreros y Empleados Municipales (La Rioja); Presidente de la Comunidad Regional Punilla (24 gobiernos locales del Valle de Punilla); Comuna San Roque; Escuela Inés Moyano de Molina (San Esteban) y Escuela María Esther Herrera González de Elizalde (La Cumbre).

II.3 los participantes y por el equipo ya que constituye una oportunidad insoslayable en los términos del proyecto.

El Prof. Dr. Raúl Montenegro, presidente de la FUNAM⁷¹, desarrolló una extensa conferencia acerca de las características específicas de la región Punilla, sus problemas ambientales más acuciantes y las posibles estrategias de movilización colectiva en defensa del ambiente regional.

Si bien excede el propósito de este trabajo, es necesario destacar la fuerte emergencia, durante 2007, del movimiento de vecinos autoconvocados Ongamira Despierta. Esta organización surgió en las comunidades del valle de Ongamira, Quebrada de Luna, Ischilín, Cañada de Río Pinto y zonas aledañas. Su presencia se extiende hacia el Valle de Punilla y el Norte de Córdoba, con el propósito principal de impedir la instalación de emprendimientos de empresas de explotación minera química a cielo abierto. Desde Ongamira, se sostiene que la legislación vigente es inadecuada y tiende a favorecer la industria minera en detrimento de la preservación de los cursos de agua y demás recursos naturales; además del patrimonio cultural de las comunidades de la región. Algunas de las principales organizaciones integradas en el proyecto de PROFIM-ICDA se han hecho eco de aquellos reclamos, sumándose a las movilizaciones en su defensa. Ciertamente, la capacidad de movilización de numerosos ciudadanos en torno a la cuestión ambiental del Valle adquirió una particular fortaleza a partir del planteo de la cuestión minera como una amenaza a la estabilidad del ecosistema regional. Desde el equipo se ha valorado esa potencialidad, se ha hecho lugar a Ongamira Despierta, propiciando la presencia de la organización en instancias de diálogo intersectorial como la promovida desde el seminario. Dado que la situación minera no está resuelta y la dinámica de lo social es siempre contingente, sería pre-

⁷¹ La FUNAM (Fundación para la Defensa del Ambiente), es una conocida y prestigiosa organización no gubernamental sin fines de lucro (con status legal desde 1982) que trabaja a nivel local, nacional e internacional y tiene entre sus principales objetivos: defender los derechos de los ciudadanos a un ambiente sustentable en base al fomento de su propia organización y gestión; denunciar actos, proyectos y obras que degradan el ambiente y afectan la salud, y presentar estos casos ante la Justicia; organizar y desplegar campañas públicas en defensa del ambiente y la calidad de vida; investigar científicamente asuntos relativos al entorno, el desarrollo sustentable y la salud; educar interactivamente por todas las vías, formales y no formales, rescatando el rol de la sociedad como receptora y generadora tanto de información como de experiencias; elaborar propuestas para la protección del ambiente, la solución de problemas ambientales críticos y la salvaguarda de la salud humana y trabajar en conjunto con personas, grupos de base y ONGs, fomentando las alianzas, las coaliciones y el trabajo independiente (en este sentido, sus promotores destacan que la Fundación está "Dedicada a unir personas e instituciones para un desarrollo sostenible"). Ver <http://www.funam.org.ar/>.

matureo aventurar un análisis mayor. No obstante, el equipo continuará trabajando en esa dirección.

Sin lugar a duda, el espacio de encuentro permitió generar un reconocimiento entre diversos actores de una misma región no habituados al trabajo asociativo y tradicionalmente autoreferenciados en su quehacer.

Por otra parte, la reunión de múltiples organizaciones sociales de Punilla en la sede misma de la CR (lugar en que se reúnen periódicamente los intendentes) indica el comienzo de un proceso de resignificación de la CR promoviendo su identificación con la sociedad. Proceso fundamental en los términos de este proyecto.

Finalmente, es necesario resaltar que más del noventa por ciento de las organizaciones sociales participantes en el seminario habían sido contactadas por el equipo durante los meses previos a su realización. En ese sentido, el seminario —sus contenidos, el nivel de la convocatoria y sus resultados— se considera un avance concreto en el marco de este proyecto y, a la vez, un punto de inicio importante en la ampliación de la escala organizacional y territorial en la que se asienta.

4. CONCLUSIÓN

En este tramo del recorrido pueden esbozarse algunas conclusiones que aportan a la evaluación del proceso al tiempo que nutren la definición de los próximos pasos.

En líneas generales los presupuestos de partida en su totalidad de se han visto fortalecidos.

La consideración acerca de la complejidad y multidimensionalidad del problema ambiental y la consecuente necesidad de un tratamiento regional y comprensivo de las instancias tanto gubernamentales como (fundamentalmente) de aquellas sociales presentes en la región, ha constituido, acertadamente, uno de los pilares sobre los cuales se viene desarrollando esta propuesta. A medida que nos interiorizamos en la problemática y en las percepciones y emprendimientos sociales involucrados en la misma queda de manifiesto la multiplicidad de esfuerzos dirigidos a prestar solución a una misma cuestión pero también el carácter desarticulado de los mismos. Subyace en los actores implicados el reconocimiento de tal debilidad y el propósito de generar lazos y aunar esfuerzos, conscientes de la incapacidad de generar cada uno por sí mismo el impacto requerido. Siendo previo este reconocimiento y común la relevancia dada al problema ambiental, al propiciar reuniones orientadas directamente a la acción, nuestra propuesta llega a complementar y facilitar un

II.4 proceso que ya venía gestándose. El involucramiento de los actores lejos de resultar forzado se profundiza y genera vínculos entre diversas corrientes de participación regenerando un tejido social fragmentado.

En tanto, en relación con la CR como instancia gubernamental relativamente consolidada, el proyecto contribuye a su reconocimiento y legitimación como tal por parte de la sociedad en la cual se encuentra inserta, al tiempo que le plantea el desafío de la incorporación de los actores sociales en la planificación y gestión de las políticas pendientes en materia ambiental. Desafío que si bien se ve facilitado por lo prioritario del asunto implica un compromiso que de no cumplirse actuaría en desmedro de todo el proceso. Frente a este tipo riesgo es necesario programar canales para resguardar los logros alcanzados y evitar, como mínimo, un estancamiento de la convergencia socio-política y, en el peor de los casos, una nueva desarticulación del movimiento social regional en torno a la problemática ambiental.

Es por eso que la ampliación del entramado multiactoral y el esfuerzo por la constitución de redes de gestión asociada se presentan como los pilares desde los cuales plantear las siguientes etapas.

BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN, E. (2006) “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo basado en el principio de subsidiariedad. Una lectura de la Ley Orgánica de regionalización de la Provincia de Córdoba”, en KANITZ, H. et. al. (2006) *Políticas municipales de desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC. Págs.95-127
- CÁCERES, P. (2006) “La construcción sociopolítica de las regiones en la provincia de Córdoba”, en KANITZ, H. et. al. (2006) *Políticas municipales de desarrollo local y regional*, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC. Págs.131-172.
- CRAVACUORE, d. et. al. (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires. UNQ Editorial.
- BOISIER, S. (2001) “La creación de capital sinérgico regional en el Maule” en *Capital Social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes*. Vol. 1. Chile. Serie Políticas Sociales de la CEPAL, N° 55.
- (junio 2001) Documento de estudio “Sociedad del conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial”. Instituto de Desarrollo Local Y Regional, Universidad de la Frontera. Chile.
- (abril 1996) “Territorio y Modernidad” en *Cuadernos del ILPES* N° 42. Chile. ILPES. CEPAL.
- GALLICCHIO, E. (2006) “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”, en ROFMAN, A. y Villar, A. (2006) (Comps.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires. UNQ, UNGS. Espacio Editorial. Págs. 59-84.
- GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. EDUCC.
- GRAGLIA, E. (2006) “Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso Córdoba”, en *Diálogo Político*, Año XXIII, N° 1. Marzo de 2006. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. Págs. 52-80.
- (2004) *Diseño y gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional*, Serie PROFIM, Vol. 1, Córdoba. EDUCC.
- LISA, M. (coord.) (2006) *Aportes para la gestión ambiental*. Buenos Aires. ACEP. Konrad Adenauer Stiftung.
- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE MUNICIPIOS (PROFIM). Instituto de Ciencias de la Administración. Universidad Católica de Córdoba, (noviembre de 2006) “Informe de Asistencia Técnica a la Comunidad Regional Punilla”. Córdoba.
- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE MUNICIPIOS (PROFIM). Instituto de Ciencias de la Administración. Universidad Católica de Córdoba, (noviembre de 2007) “Informe de Avance Estudio Exploratorio” (presentado al Programa de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Prevención de Catástrofes, Dirección de Programas y Proyectos Especiales, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación).

II Consultas en internet

- POGGIESE, H. A. (2000 a) “Movimientos Sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo ‘saber hacer’ en la gestión de la ciudad”, en *Desarrollo urbano: viejo tema o exigencia del presente*. Buenos Aires. CLACSO. Disponible en http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Movimientos_sociales.formulacion.de.politicas.y.redes.mixtas.pdf (consulta: febrero de 2008)
- (2000 b) “Desarrollo Local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”, ponencia presentada ante el *II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo local y Gestión Tecnológica*, Mar del Plata, 11 al 13 de octubre de 2000. Texto disponible en http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Desarrollo.local.y.planificacion.intersectorial.participativa.y.estrategica.pdf (consulta: febrero de 2008)
- (1994) “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión”. Documentos e Informes de Investigación N° 163. Buenos Aires. FLACSO. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Metodologia.FLACSO.de.planificacion.gestion.pdf (consulta: febrero de 2008)
- REDÍN, M. E.; MORRONI, W. F. (2002) “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana”, en *Gestao Democrática das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Aportes.metodologicos.para.la.ampliacion.democratica.pdf (consulta: febrero de 2008)

Legislación consultada

- LEGISLATURA de la PROVINCIA de CÓRDOBA (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba N° 9.206, en GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. EDUCC. Págs. 253-260.
- MINISTERIO de GOBIERNO, COORDINACIÓN y POLÍTICAS REGIONALES de la PROVINCIA de CÓRDOBA. Resolución con fecha 26 de julio de 2005 de “Creación de la Unidad de Trabajo Provincia – Comunidades Regionales”, en GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. EDUCC. Págs. 267-268.
- PODER EJECUTIVO del GOBIERNO de la PROVINCIA de CÓRDOBA (2004) “Decreto N° 607 con fecha 27 de diciembre de 2004”, en GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. EDUCC. Págs. 261-266.

III

INVESTIGACIÓN SOBRE EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA: CASO PUNILLA Y COLÓN, PROVINCIA DE CÓRDOBA



INVESTIGACIÓN SOBRE EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA: CASO PUNILLA Y COLÓN, PROVINCIA DE CÓRDOBA*

*KARLA FERNANDA BARRERA CABALLERO***, *JUAN PABLO SANTI****, *MARÍA JOSÉ TROSSERO*****

I INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como punto de partida el proceso de regionalización acaecido en la Provincia de Córdoba a partir del año 2004.

Nuestro trabajo pretende dar cuenta del resultado de generación —diagnóstico y diseño— de políticas públicas en las

* El presente artículo se basa en la experiencia de los autores como “observadores participantes” de las actividades de Asistencia Técnica implementadas por el equipo PROFIM en las Comunidades Regionales de Colón y Punilla durante el período julio-diciembre de 2006. El mismo ha sido presentado en el marco del Panel desarrollado por integrantes de PROFIM (“La Regionalización en Córdoba: análisis del período 2004-2006 y nuevos desafíos”) ante el IV Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP, Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007 y en las I Jornadas Nacionales de Ciencia Política de la UNVM, setiembre de 2007.

** Karla Fernanda Barrera Caballero es Maestrando en Gestión Política, especialidad en Gestión de Políticas Públicas (Universidad Católica de Córdoba, Instituto Universitario Ortega y Gasset). Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad Iberoamericana, Ciudad de México). Consultora del Instituto Nacional de Administración Pública (México).

*** Juan Pablo Santi es Maestrando en Gestión Política, especialidad en Gestión de Políticas Públicas (Universidad Católica de Córdoba, Instituto Universitario Ortega y Gasset). Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). Administrador y Gestor Cultural. (Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba). Participante de equipos de investigación en el área de la comunicación y la cultura, Facultad de Psicología (UNC) e ICDA (UCC). Productor.

**** María José Trossero es Maestrando en Gestión Política, especialidad en Gestión de Políticas Públicas (Universidad Católica de Córdoba, Instituto Universitario Ortega y Gasset). Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). Desarrollo de actividades docentes y en la administración pública. Redacción de tesis sobre la participación civil en las comunidades Regionales. Participación en equipo de investigación sobre Comunidades Regionales del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de Córdoba) y de la Facultad de Ciencia Política y RRII-UCC.

III.1 Comunidades Regionales (CR) de Colón y Punilla, llevado a cabo a la luz de un modelo teórico relacional de elaboración de políticas públicas durante el período julio-diciembre de 2006. Con ese propósito, integramos un equipo de trabajo interesado en la reflexión crítica que contrastara el corpus teórico con la práctica en este campo.

Con un abordaje cualitativo, asistimos en calidad de observadores a los talleres participativos y, a posteriori, analizamos los discursos emanados de las entrevistas en profundidad a los agentes intervinientes, las cuales fueron filmadas. El énfasis estaba puesto en la búsqueda de los sentidos que los agentes participantes daban al proceso de diagnóstico y diseño.

Para la realización de nuestro objetivo utilizamos como categoría de análisis el concepto de interfaz, aplicándolo como dispositivo de lectura de los discursos construidos en las entrevistas en profundidad y también para dar cuenta del diagnóstico y diseño de la política pública.

De esta manera, la aproximación realizada nos permitió anclar las siguientes categorías: autopercepción, participación, decisión, diagnóstico y diseño de políticas públicas, comunidad regional, región informal, y gobierno-sociedad las cuales se manifestaron en las interfaces de esta política pública puntual.

2. OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Nuestro objetivo fue, en primer momento, determinar qué observar, desde dónde observar, cómo observar. Siguiendo a Ullberg, entendemos que el reconocimiento de campo es necesario. Saber dónde nos paramos. Este reconocimiento de campo serviría para lo que Long llama “sampling of life-words” que se realiza principalmente mediante la observación participante⁷². En la tensión estructurante entre participar y observar⁷³, nuestra actividad estuvo ubicada hacia el polo de la observación. Esto fue así puesto que en la mayoría de las interfaces a las que accedimos, nuestra participación⁷⁴ no era necesaria ni requerida.

⁷² ULLBERG, S. (2001) “Interface Analysis, reflexiones sobre una herramienta metodológica en la investigación sociocultural” en *III Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*. IDES-CAS. Pág. 8.

⁷³ GUBER, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.

⁷⁴ “En sus distintas modalidades la participación implica grados de desempeño de los roles locales”. *Ibíd.* Pág. 72

III.2

Entonces, a los talleres coordinados por parte de la Asistencia Técnica (AT) asistíamos en calidad de observadores. A su vez, también asistíamos a una miríada de reuniones con el equipo de AT, quienes nos “ponían al tanto” del desarrollo de su tarea y del proceso en general y en donde existía espacio para conversar sobre el proceso. La actitud: espera, escucha y búsqueda.

Con respecto a los talleres, entendíamos como necesario prestar atención a aspectos relevantes en esos espacios lingüísticos o interfaces. Aquello que significara un choque de reflexividades entre los agentes intervinientes en esta interfaz.

Sin lugar a dudas estábamos frente a una novedosa instancia política. No solo porque en el transcurso de seis meses, vía la presencia de un equipo de AT, se quería tener como resultado una cartera de proyectos que partiera de un diagnóstico participativo, consensuado con la Mesa de Intendentes —Órgano Ejecutivo de las CR—, articulado con el Equipo Técnico Regional (ETR) y refrendado por los agentes de la Sociedad Civil de cada CR, sino también porque era la misma Mesa de Intendentes un aspecto innovador. Una suerte de órgano colegiado para la administración de ese espacio regional, gobierno-gestión.

Fue en los talleres de la Mesa de Intendentes en donde se pudo observar particularmente la “lucha política”. Un caso tenía un fuerte liderazgo en sintonía con el partido oficialista a nivel provincial, a quien se le oponía un conjunto de intendentes pertenecientes al partido opositor. Así, pudimos ver que existía una suerte de: *en contra* o *a favor* de la política pública —el proceso de diagnóstico y diseño— y de suyo también la regionalización, causado por la contigüidad dada a la política de regionalización con el partido oficialista. El descrédito hacia el gobierno provincial se replicaba en los talleres con el ETR y los actores de la Sociedad Civil. Otro dato para ser resaltado tiene que ver con el registro de la CR como instancia identitaria. No tener presente a la CR como nuevo territorio y nivel de decisión —colegiado— significaba la aparición de antinomias tales como pueblos versus ciudades pequeñas versus ciudades grandes. En lo que respecta a los actores de la Sociedad Civil, percibimos también una doble lectura, por un lado, *desconfianza hacia el gobierno*: el argumento era la reiterada demanda sobre problemáticas locales y cómo estas no habían tenido respuesta. Por otro lado, *oportunidad a aprovechar* ya que era bien importante que el gobierno tuviera inputs de la Sociedad Civil. Es en estos talleres —junto a los de los ETR— que se manifiesta patente el uso de la información en este tipo de procesos. Muchos de los participantes poco sabían de las CR y menos del proceso de diagnóstico y diseño de políticas públicas actuales. Específica y previamente a un taller fue solicitada

III.2 información por parte de un actor de la Sociedad Civil para *saber de qué se trataba*.

Con respecto a las otras interfaces, lo que más nos llamó la atención tuvo que ver con lo que nosotros entendíamos por la preeminencia del agente oficial —Ministerio de Gobierno— en lo que concierne a la información dada que hacía referencia a la *viabilidad* de la cartera de proyectos tanto así como la incertidumbre para con las fases que completarían el proceso total de las políticas públicas, esto es dirección y difusión⁷⁵. Como la idea primigenia versaba sobre la posibilidad de contrastar la aplicación práctica del modelo relacional muchas de las observaciones que fueron fuente de debate en estas instancias tuvieron que ver con los supuestos de partida del modelo, esto es la participación como factor fundamental, la noción de un gobierno y administración que es sujeto de políticas y una sociedad que es objeto de políticas. Así también, entendíamos necesario enfatizar la dimensión de la implementación —dirección en el modelo— puesto que esta es fundamental: “En sentido propio y estricto existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudablemente la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios (las ‘condiciones iniciales’), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena... con el resultado final de incumplimiento o fracaso de la política”⁷⁶.

Entonces, una primera aproximación al mapeo de agentes estimaba las siguientes categorías: Ministerio de la Provincia, Equipo de AT, Mesa de Intendentes, ETR y Actores de la Sociedad Civil. Y sabiendo que “una etnografía es, en primer lugar, un argumento acerca de un problema teórico-social y cultural suscitado en torno a cómo es para los nativos de una aldea, una villa miseria, un laboratorio o una base espacial”⁷⁷ —*un proceso de diagnóstico y diseño de políticas públicas*—, vivir y pensar del modo en que lo hacen, por ello nos preguntamos: *¿Qué sentido le otorgan los agentes de las Comunidades Regionales al proceso de diagnóstico y diseño de Políticas Públicas en el cual operan?*

⁷⁵ GRAGLIA, E. (2004) *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Serie PROFIM, Vol I. Córdoba. EDUCC.

⁷⁶ AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.

⁷⁷ Jacobson (1991) en GUBER, R. (2001) óp. cit.

3. MARCO TEÓRICO: AGENTES / INTERFAZ / POLÍTICA PÚBLICA / LENGUAJE

Desde el interaccionismo simbólico la política es entendida como proceso, lo que implica pensar que las políticas son “formuladas e implementadas en concretos contextos sociales e históricos, y dichos contextos son factores cruciales para su comprensión”⁷⁸ y en donde cobra relevancia la perspectiva de los actores⁷⁹: “enfoque orientado al actor”. Supone comprender “el modo en que las intervenciones de desarrollo (programas y proyectos sociales) son contruidos y moldeados por diferentes encuentros e interacciones de múltiples actores”⁸⁰. Estos tienen la capacidad de conocimiento y de acción para actuar sobre las políticas públicas. Agenciamiento y agencia devienen conceptos que mejor interpretan la disponibilidad de poder de los actores o sea, “la noción de agencia puede dar al analista la posibilidad de reconocer cómo los diferentes actores ejercen algún tipo de poder”⁸¹. Esta capacidad de agencia de los actores, envueltos en el proceso de generación de una política pública, “solo puede ser visto desde un análisis de interfaces entre oficiales y técnicos de terrenos y los actores locales”⁸². Como sostiene Rodríguez Bilella: “el análisis de interfaces presta especial atención a examinar las discontinuidades que existen en las situaciones de desarrollo, y las dinámicas de la interacción que tienen lugar entre ellas. El interés reside en entender cómo las acciones, percepciones, valores, intereses y relaciones de los actores son reforzados o remodelados por este proceso, y al mismo tiempo, cómo la intervención misma es cambiada”⁸³. Es decir, que no se puede seguir pensado en la política pública como una continuidad de fases racionalmente consecutivas. Esta lógica fue la imperante hasta las reformas aplicadas por los gobiernos nacionales en la década de los noventa, que se

⁷⁸ Mooji y Vos, citado por RODRÍGUEZ BILELLA, P. (2004) “Etnografía y política social: el caso del enfoque orientado al actor”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires. IDES. Pág. 2.

⁷⁹ En el presente trabajo se elige como categoría la de “agente”, es decir, aquel con capacidad de tomar decisión pero que además “requiere capacidad para organizar prácticas que permitan realizar las decisiones tomadas” (Long citado por FEITOS, 2005, Pág. 46). El concepto de *agencia* aparece a los fines de articular los conceptos de estructura y actor. No obstante, se encontrará en el trabajo también la categoría de actor, esto se debe a que son los términos utilizados por determinados autores que hacemos referencia. El debate teórico de la opción de una categoría sobre otra, no será objeto de análisis de dicho trabajo.

⁸⁰ RODRÍGUEZ BILELLA, óp. cit. Pág. 5.

⁸¹ *Ibíd.* Pág. 6.

⁸² Arce citado en *Ibíd.* Pág. 7.

⁸³ RODRÍGUEZ BILELLA, P. (2004) óp. cit. Pág. 8.

III.3 avocaron a la reducción del tamaño del estado y a la descentralización de sus funciones a los gobiernos locales —buscando como premisa central la eficiencia en la prestación de servicios públicos y la aplicación de la política social—. La planificación de los proyectos y/o políticas presentaban particularidades que podrían catalogarse como “tradicionales”⁸⁴, esta planificación se caracterizaba por ser: “tecnocrática, en cuanto que son los técnicos los que saben las prioridades sociales, las necesidades objetivas, las mejores soluciones y las estrategias a aplicar para implementarlas; centralista, en cuanto considera al área u organismo ejecutivo planificador como el único actor o el actor central de la intervención; autoritaria, en cuanto se funda en la autoridad del estado y su poder coercitivo sin plantearse negociación alguna con los demás actores públicos ni privados que pudieran estar involucrados en el sector de la realidad en que se pretende intervenir y poco realista”⁸⁵.

Dejando atrás el rol dominante del gobierno central, el municipio atraviesa un proceso modernizador que lo convierte en parte medular del proceso descentralizador. En esta nueva etapa que viven los gobiernos locales, se observa una proliferación de agentes en la creación y aplicación de programas y políticas, lo que trajo aparejado la aparición de los diversos conocimientos, valores, recursos, visiones, creencias, que cada agente posee. En este contexto, la lógica de las políticas ya no puede ser pensada de forma *tradicional* donde el curso de elaboración de las políticas se planteaba como lineal y dictado desde arriba, sino que debe tomar un curso de ida y vuelta donde se perciban y analicen la diversidad de visiones presentes en cada realidad, para la concreción de políticas exitosas.

En nuestro caso, inserto al proceso de regionalización provincial, se sigue la lógica de estas reformas; por medio de la descentralización de acciones y la desconcentración del estado provincial hacia las CR se busca “promover el desarrollo regional y optimizar la gestión del interés público en el orden local”⁸⁶.

La asociación voluntaria de municipios y/o comunas, presenta ahora a la provincia como un escenario donde aparecen nuevos agentes involucrados en la creación y aplicación de políticas y en donde el gobierno provincial es sólo uno más de estos agentes. Pensando en la heterogeneidad de las visiones que posee cada uno de los agentes y buscando la concreción de políticas exitosas, resulta

⁸⁴ ROBIROSA, M., Cardarelli, G., Lapalma, A. (1990) *Turbulencia y Planificación Social*. Buenos Aires UNICEF S-XXI.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ GRAGLIA E., Riorda, M. (2006) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC. Pág. 13.

imperante entonces acercarnos a las políticas públicas desde un enfoque que nos permita centrarnos en cada uno de los agentes, y en sus lógicas y valores particulares.

En este sentido, el enfoque de interfaz puede otorgarnos las herramientas analíticas necesarias para abordar la situación desde un enfoque integral. Duhart encuentra la utilidad de este enfoque percibiendo que “en el nivel microlocal y regional interactúan una serie de actores, individuales o colectivos, representando diferentes cosmovisiones y miradas de mundo (...) este enfoque permite analizar las diversas lógicas culturales y de conocimiento de los actores que interactúan en esos niveles, los tipos de relaciones sociales que establecen entre sí producto de esas lógicas, y las consecuencias que ese proceso tiene”⁸⁷.

Para Norman Long, una interfaz es “un área de intercambio entre dos o más sistemas (...) en puntos donde intersecan diferentes mundos vitales o campos sociales (...) que pueden modificar metas, opiniones, intereses y relaciones de los grupos involucrados”⁸⁸.

En este orden de ideas, cada CR es también una interfaz donde intersectan e intercambian las visiones de los diversos agentes presentes en cada municipio y comuna que forman a dicha comunidad, las visiones del gobierno provincial, de las asociaciones civiles, y los técnicos de políticas. Ullberg advierte que no debemos confundir la interfaz como “un puente entre dos islas culturales, sino que son campos de interacción en los cuales se manifiestan diferencias culturales y en donde se desarrollan distintas maneras de negociación social.”⁸⁹. De ahí la importancia de centrarnos en los agentes, en sus lógicas y valores particulares y en los cambios constantes que se presentan, los procesos de negociación y la resultante redirección que se va dando en cada paso dentro del diagnóstico y diseño de las políticas públicas.

Para Long⁹⁰, en el análisis de interfaz la intervención planificada deja de ser un plan de acción con productos esperados, para ser visualizado ahora como un proceso de construcción social, donde los agentes están en un transcurso constante de negociación.

La aparición de diversos agentes presentes en el proceso de diagnóstico y diseño de políticas públicas, determina que el gobierno

⁸⁷ DUHART, D. (Mayo 2006) “Exclusión, Poder y Relaciones Sociales”. *Revista Mad*. N° 14. Chile. Departamento de Antropología Universidad de Chile. Documento disponible en <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/14/duhart.pdf>

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ ULLBERG, S. (2001) Óp. Cit.

⁹⁰ Long citado por DUHART, D. Óp. Cit.

III.3 provincial no tenga un rol predominante en la creación de políticas, sino que todos los agentes tengan un papel activo e indispensable para que las políticas logren tener el éxito deseado: “Nuestro organismo público sujeto es un actor social que podrá ser particularmente significativo, pero que no será sino un actor entre varios. Incumbe al conjunto de dichos actores procesar el proyecto en forma participativa, crecientemente democrática, eficiente y eficaz. Cada participante, en confrontación con los puntos de vista de los demás, va enriqueciendo su percepción e interpretación del sector de realidad pertinente, va aprendiendo cómo funciona cada uno de los otros y va aprendiendo con los demás a realizar la tarea que se han propuesto”⁹¹.

De esta forma, los agentes —jugando cada uno un rol relevante en el proceso— como representantes de cada interfaz presente en la comunidad, se envolverán en discusiones, enfrentamientos y negociaciones para ir formando y estructurando la política pública de acuerdo a cada realidad en particular, con el fin de lograr su implementación de manera exitosa: “Cada participante en la gestión del proyecto se incorpora al espacio de articulación imbuido del poder que surge de representar a un organismo o actor social particular, el cual controla en cierto grado, determinados recursos y/o capacidades más o menos críticos para la implementación del proyecto: éstas son sus bases de poder en relación con los otros actores involucrados”⁹².

Antes de concluir este apartado, es necesario un acápite que introduzca los supuestos ontológicos, entre éstos tenemos al lenguaje. Siguiendo a Echeverría pensamos que el mismo es la “coordinación consensual de la coordinación de acciones cuando los miembros participantes de una acción coordinan la forma en que coordinan juntos la acción. El lenguaje, sostenemos, es la coordinación recursiva del comportamiento”⁹³. Los postulados propuestos por Echeverría versan sobre la interpretación de los seres humanos como seres lingüísticos; al lenguaje como generativo; y a los seres humanos creadores de sí mismos en el lenguaje y a través de él. Estos postulados están íntimamente vinculados con otros tres principios que sirven de base epistemo/ontológica. A saber: “Primer principio: No sabemos cómo las cosas son. Sólo sabemos cómo las observamos o cómo las interpretamos. Vivimos en mundos interpretativos (...) Segundo principio: no sólo actuamos de acuerdo a

⁹¹ ROBIROSA, M., Cardarelli, G., Lapalma, A. Óp. Cit. Pág. 23.

⁹² *Ibíd.* Pág. 24.

⁹³ ECHEVERRÍA, R. (2001) *Ontología del lenguaje*. Buenos Aires. Dolmen Ediciones/Ediciones Granica. Págs. 40, 46 y 52.

cómo somos, (y lo hacemos), también somos de acuerdo a cómo actuamos. La acción genera ser. Uno deviene de acuerdo a lo que hace (...) y “Tercer principio: Los individuos actúan de acuerdo a los sistemas sociales a los que pertenecen. Pero a través de sus acciones, aunque condicionados por estos sistemas sociales, también pueden cambiar tales sistemas sociales”⁹⁴.

4. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

Para lograr responder a nuestra pregunta de investigación, hemos utilizado tres técnicas metodológicas distintas para la recolección de datos: la primera tiene que ver con las instancias, espacios comunicativos, interfaces a los cuales asistimos en calidad de observadores: los talleres con la mesa de intendentes, con los ETR y con la Sociedad Civil. Aquí el trabajo de campo adquirió una lógica netamente de *observación participante* donde los apuntes del diario de campo fueron lo único que quedó como registro. Mientras que en las otras dos técnicas de recolección de datos —entrevista en profundidad y entrevista grupal— se utilizó como registro la cámara filmadora.

Pensamos como necesario el desarrollo de entrevistas en profundidad ya que esta idea “cabe plenamente en el marco interpretativo de la observación participante y grupal, pues su valor no reside en el carácter referencial —informar sobre cómo son las cosas— sino performativo. La entrevista es una situación cara-a-cara donde se encuentran distintas reflexividades pero, también, donde se produce una nueva reflexividad. Entonces la entrevista es una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación directa y de participación”⁹⁵. Es a través de preguntas descriptivas y abiertas, en las entrevistas, que se construyen los “contextos discursivos o marcos interpretativos de referencia, en términos del informante”⁹⁶ en el momento de apertura. Luego, la etapa de focalización y profundización nos permitió anclar las categorías que se manifiestan en las interfaces de la política pública. Así los tres procedimientos de la entrevista antropológica: “la atención flotante del investigador, la asociación libre del informante, la categorización diferida, nuevamente, del investigador”⁹⁷, coadyuvaron a la construcción de las interfaces.

⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 62.

⁹⁵ GUBER, R. *Óp. Cit.* Pág. 76.

⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 88.

⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 82.

III.4

En el marco del trabajo que hemos realizado, nos decidimos por la utilización de registros audio-visuales, en particular del video como medio para la recolección y construcción de datos. Metodológicamente, encontramos que el video es la manera más completa y adecuada para sustentar nuestra observación participante. Es lo que se denomina cine observacional “siendo un tipo de abordaje propio del género documental”⁹⁸. El video será un “documento visual de trabajo”⁹⁹. La decisión de elegir este medio y no la grabación tradicional, tuvo un carácter metodológico, es decir correspondió con nuestro tema y pregunta de investigación. Dado que “en los documentos audiovisuales las características del registro dependen fundamentalmente de los objetivos de la investigación, del grado de relación establecido con los sujetos de estudio y de la estrategia de participación de la cámara en el campo”¹⁰⁰. Registrar de manera audiovisual aquello que nos permitiera descubrir el sentido de los agentes al proceso de diagnóstico y diseño de las políticas públicas. El *encuentro* con los filmados, se constituyó en la herramienta principal y fundamental para la construcción del dato, y no como un registro complementario. Al ser una herramienta fundamental “la cámara interviene como herramienta metodológica central del registro, (...) lo que se ha dado en llamar una investigación filmica, que implica, entre otras cosas, desarrollar técnicas particulares de observación y plantea instancias metodológicas diferentes a las de una investigación tradicional”¹⁰¹.

Hemos encontrado a este medio increíblemente rico en cuanto a la posibilidad de poder re-vivir cuantas veces fuera necesario la interacción entre los agentes y nosotros. E incluso, en la entrevista grupal, observar la sucesión de imágenes que denotaban relaciones significativas entre ellos. Como sostiene Álvarez: “Estas imágenes se constituyen en testimonios del ‘estar allí’, y lo que nos interesa de ellas aquí no es su valor documental, sino precisamente en tanto soportes de fijación de la observación (...) la imagen cinematográfica no es el reflejo de una realidad externa, sino de una interrelación social que se produce a través de ella, el encuentro entre el realizador y los sujetos”¹⁰².

⁹⁸ ÁLVAREZ, C. (2004). “Fotografía, video y mirada antropológica”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires IDES. S/D.

⁹⁹ JURE, C. (2004) “La cámara en la investigación: Ventajas y dificultades en la elección de ‘informantes’ y ‘actores’”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires. IDES. S/D.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² ÁLVAREZ, C. Óp. Cit. S/D.

Es importante aclarar, dado el carácter científico que tiene el presente trabajo, que quien filmó las dos entrevistas en profundidad y la entrevista grupal, no fue ninguno de los autores de este trabajo, sino un profesional en cinematografía, por lo cual el documental visual de trabajo tiene sesgo diferente al de quienes escriben. No obstante ello, optamos porque sólo se focalizara en las personas entrevistadas. A pesar de ello, cuando estuvo la instancia de la entrevista grupal, el camarógrafo tuvo un margen de acción mayor, en comparación a las dos entrevistas pasadas, para registrar lo que a él le pareció adecuado según sus conocimientos de técnica cinematográfica.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar por el carácter cualitativo de este trabajo, la impronta que tiene la *presencia de la cámara* en los encuentros con los filmados: “Toda puesta en escena es siempre una construcción realizada conjuntamente entre el filmador y quienes están siendo registrados (y no sólo una cualidad de éstos últimos). La cámara determina un tipo particular de conductas (y por lo tanto de registros) lejos de constituirse en obstáculos de la investigación constituyen parte de la información a considerar durante la etapa de observación diferida y análisis de datos”¹⁰³. Una anécdota servirá para ilustrar esta afirmación: durante la entrevista grupal, una de las personas que estaba siendo filmada preguntó alarmadamente quién había autorizado usar la cámara, para qué se la quería y quién vería dicho video.

5. ELECCIÓN DE ENTREVISTADOS

La elección de los entrevistados tiene que ver con dos cuestiones: la primera, es que dicha elección surge del último encuentro con el equipo de AT en el cual fueron elencados los agentes pasibles de ser entrevistados. Y la segunda cuestión tiene que ver con que “la elección de las personas a filmar está en relación con los objetivos de la investigación y lejos de buscar a ‘quienes mejor interpreten’ personajes de una historia, se trata de utilizar la cámara para registrar aquellas instancias significativas y dinámicas que ocurren en el campo (y que posteriormente servirán para el análisis y las argumentaciones)”¹⁰⁴. El mapeo de agentes incluía recomendaciones, estimaciones, comentarios sobre las características de éstos. Del elenco de agentes, tres fueron elegidos, los mismos intentan ser el *sampling* de las categorías de agen-

¹⁰³ Guarini en JURE, C. Óp. cit.

¹⁰⁴ JURE, C. Óp. Cit.

III.5 tes y la ubicación —a favor / en contra— del proceso de políticas públicas:

Categorías de agentes	Proceso de diagnóstico y diseño de Políticas Públicas	
	A favor	En contra
Técnicos	X	
Técnico/ Administrativo	X	
Sociedad Civil		X

Convenimos los siguientes agentes para el desarrollo de entrevistas en profundidad a fin de completar la respuesta a nuestra problemática:

- El coordinador del equipo de AT para las CR antes descritas.
- La gerente administradora, participante, a su vez, del ETR de una de las CR.
- Un representante de la Sociedad Civil de la otra CR.

Intentamos de esta manera, cruzar los tres discursos para obtener un estado de situación de este proceso de diagnóstico y diseño emergente desde las interfaces. Decimos entonces que el primer entrevistado, por el rol que cumple en este proceso, tiene la posibilidad de advertirnos sobre el mismo, considerando a las dos comunidades de manera analítica y sintética; a su vez, suponemos su interés por el desarrollo de este tipo de procesos. Por otra parte, la visión técnica-administrativa de la política pública podrá ser construida a partir de la entrevista con la gerente de una de las CR que, como dijéramos, la misma participa del ETR. Por lo tanto, el primer como el segundo agente, se identifican como *informantes claves*, es decir “son individuos en posesión de conocimientos, status o destrezas comunicativas especiales y que están dispuestos a cooperar con el investigador”¹⁰⁵. Mientras que la entrevista grupal se hizo para descubrir el sentido dado desde la Sociedad Civil al proceso de políticas públicas. En particular, el agente seleccionado no se encontraba a favor del proceso actual de diagnóstico y diseño, por lo cual representaría la selección del caso en contra.

Con lo anterior tratamos de que los casos seleccionados “den cuenta de procesos, por ejemplo cuáles son las estrategias propias de diferentes individuos y grupos para desenvolverse y lograr sus objetivos [de desarrollo]; de qué manera estos actores actúan frente a una intervención del estado u de otros actores; qué

¹⁰⁵ Zelditch en GOETZ J. P.; LeCompte, M. D (1988) *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid. Morata. Pág. 134.

forma toman diferentes intervenciones planificadas en el proceso de implementación [interacción]; de qué manera instituciones intermedias formales interactúan en procesos de intervención y cómo refleja a macro estructuras sociales, políticas y económicas; cómo diferentes individuos y grupos actúan frente a cambios en la organización productiva o el uso de los recursos”¹⁰⁶.

De la experiencia de las entrevistas en profundidad entendemos posible —anticipamos— determinar los sentidos de los actores participantes del proceso de políticas públicas utilizando el concepto de interfaz. Nos referimos a la posibilidad de leer las interfaces en los discursos que emanen de las mismas. Esto es pensar como instancia de interfaz también el discurso del individuo participante, en este caso, de la elaboración de la política pública. Nos proponemos abordar el estudio de interfaz propuesto por Long manteniendo el mismo espíritu, elucidando la dinámica de estos “procesos de interacción y revelando cómo los diferentes intereses, las distintas percepciones y las variadas relaciones de los diferentes actores sociales se producen, son reproducidos y/o transformados a través de esta interacción”¹⁰⁷. Queremos completar la noción de interfaz identificada en la etapa de observación participante.

6. CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

La instancia de análisis de las entrevistas en profundidad se da desde la existencia de una serie de categorías emanadas del cruce de los diferentes discursos de los distintos agentes. Va de suyo la no clausura del análisis sino la pretensión de hilvanar las distintas categorías como acercamiento a la construcción de las interfaces del proceso de diagnóstico y diseño de políticas públicas.

Para comprender las miradas sobre el proceso iremos citando fragmentos de los discursos obtenidos en las entrevistas realizadas, de todas formas, y a manera de introducción podemos decir que percibimos que los discursos de la administración y ETR y del equipo de AT, tienen un sesgo institucional, técnico y legal contrapuesto al de la Sociedad Civil con una fuerte reivindicación del compromiso y su consecuente acción. La frecuente utilización del nosotros, primera del plural, por parte de la Sociedad Civil demuestra un tipo de cohesión que les permite accionar de manera colectiva, manifestación concreta del concepto de agencia. Podemos decir, a su vez, que del discurso surgido de la administración y ETR, tanto

¹⁰⁶ ULLBERG, S. Óp. Cit. Pág. 9.

¹⁰⁷ Ibíd. Pág. 3

III.6 así como aquel de la Sociedad Civil, no existe la diferenciación entre el proceso de diagnóstico y diseño de política pública y aquel de la CR. En contrapunto, la AT hace alusión casi exclusivamente al proceso por ella encarado. Con respecto a la categoría *participación* —relevante porque en el marco teórico utilizado ésta es uno de los vectores que articula el proceso de gestión de políticas públicas— leemos que de los discursos emanados desde AT y la administración y ETR ésta es entendida con un carácter institucional. En la práctica, en efecto, los que participaron, fueron la mesa de intendentes, y en menor medida el ETR:

AT: *“La comisión de gobierno es el actor más trascendente, el equipo técnico regional después es lo más importante y, en Punilla estoy hablando no estoy hablando de Colón y los actores sociales al último... lejos, pierden seguro los actores sociales en ese ranking. En Colón no ha sido así, y por eso el equipo técnico regional si bien ha participado en muchísimas reuniones les diría en casi todas, el protagonismo de ellos incorporando ideas o trabajando ideas... este... haciendo aportes ha sido mucho menor, mucho menor.*

Nos hubiera gustado hacer talleres con todos los actores participando y debatiendo y sacando ideas comunes y ... ha sido difícil por este hecho de que sea difícil involucrarlos, de que sea difícil involucrar a los actores y de que sea complicado identificarlos por ellos como por nosotros también en cierto sentido... así que ha sido difícil yo creo que es el primer obstáculo pensando en el modelo...no podemos generar nosotros actores sociales regionales que no existen... que nadie identifica y que ellos mismos no se sienten regionales.”

Administración y ETR: *“La sociedad civil es muy difícil de movilizar, o sea nosotros hemos intentado, hemos conseguido grandes avances, pero si yo te tuviera que decir en este momento que se puede conformar un foro de sociedad civil que realmente participe y asuma compromiso... no ...por parte de las instituciones civiles de que participen, o sea de pronto pueden ser este... acciones aisladas o como alguna demanda puntual, una sugerencia puntual, que sé yo, pero conseguir que realmente participen no, es muy difícil... (...) Y si te viene uno, no te viene el otro, a éste no le interesa ... o sea ... no hay forma de hacer ... este ... de hacerlos coincidir entendés ... cada uno se preocupa por su región, por lo que tiene ahí cerca... y se te hace difícil (...)Es que justamente ese es uno de los mayores problemas o sea hasta ahora, como que la política ha quedado en los ámbitos políticos y de gobierno, la sociedad civil es muy difícil de movilizar, o sea nosotros hemos intentado, hemos con-*

III.6

seguido grandes avances, pero si yo te tuviera que decir en este momento que se puede conformar un foro de la sociedad civil que realmente participe y asuma compromiso... NO. La gente viene por obligación, por los compromisos que tiene con el político que lo convoque, viene te escucha... está todo muy lindo y después desaparece... o sea que se comprometan a trabajar y que se comprometan con el proyecto, este... hasta ahora de todas las instituciones que hemos entrevistado, en el departamento... no se ha conseguido un compromiso serio de... por parte de las instituciones civiles de que participen. Es muy difícil hablar por otros o sea ehh y es muy difícil porque no todos acompañaron de la misma manera el proceso, entendés, por ahí eso si podría detectarse como una falla, haber generado como un tipo de mecanismo para que todos los actores tuvieran la misma participación dentro del proceso, porque el hecho de que no todos participaran del proceso hace que para algunos sea más o menos significativo (...)"

Ahora bien, no hay una unánime interpretación de lo que se entiende por *participar*, cuando desde la AT se la evoca, ésta hace alusión al debate y aporte de ideas. Así son mencionados tanto los agentes políticos como aquellos que conforman el ETR. En lo que respecta al discurso de la administración y ETR existe una asociación directa con la unificación de proyectos y se resaltan los *consensos generales* que han dejado de lado intereses partidarios particulares, esto es visto como una *actitud que a nivel político es excelente*.

Administración y ETR: *"Sin embargo nosotros hemos conseguido ehh no te digo unificar las ideas pero sí unificar un proyecto o sea que la gran mayoría, por no decirte todos han ... este ... se han dado cuenta de la importancia que tiene el trabajar en bloque como región y eso es fundamental, más allá de ... o sea de los intereses individuales y de los intereses políticos que eso es imposible disociarlos, de sacarlo de en medio... o sea siempre están, pero es como que de alguna manera se han, se han conseguido acuerdos ... las decisiones que se han tomado dentro de la comunidad han salido por unanimidad (...) De los intereses individuales y de los intereses políticos que eso es imposible disociarlos, o sea de sacarlo de en medio ... o sea siempre están, pero es como que de alguna manera se han, se han conseguido acuerdos... las decisiones que se han tomado del lado de la comunidad se han decidido por consenso... este ... en cuanto a consenso generales, o sea eh cada uno va a tratar de ... o sea de ver cuáles son los intereses que más se adecuan a su zona, pero no han primado esos intereses antes*

III.6

que las cuestiones generales y eso me parece que es fundamental (...) en realidad a mi me conviene esto porque yo necesito esto pero el otro necesita más que yo, o sea esa es una actitud que a un nivel político me parece excelente.”

Los discursos del equipo de AT y administración y ETR, tratan de encontrar la causalidad para la ausencia de la participación de la Sociedad Civil en el proceso.

Administración y ETR: “La sociedad... a la sociedad civil es como que le cuesta mucho más o sea no no... yo no sé por qué, pero sí sé las reacciones, el tema del descreimiento, el tema del rechazo, el tema del desconocimiento o sea, es causa común ... o sea esa también es una de las cosas que la hemos planteado con (...) los chicos del equipo técnico, o sea nosotros tenemos un problema tremendo de comunicación hacia fuera ... o sea no sabemos comunicar lo que es la comunidad y lo que se está haciendo”

AT: “En el caso de los actores sociales ehh ha sido dificultoso incluso para ellos mismos la identificación de cuáles son esos actores. Porque... pensar a nivel regional y de actores regionales cuando las regiones se establecieron por departamento... eh, les ha sido dificultoso incluso el planteo para ellos... les decía hay que identificar actores sociales para que participen en el proceso,. les diría que, la mayoría actores sociales ha sido identificado por nosotros y propuestos por nosotros ahh como una tarea de AT, la AT ¿no? Les propone: les parece estos actores... y bueno de esta manera estos actores intervinieron... tal vez ha sido dificultoso trabajar simplemente por este tema de la identificación de los actores y porque también era difícil hacerlos participar en un proceso que en el cual esta comenzando y ni se si a la comisión de gobierno les caía muy bien hacer participar actores sociales cuando ellos en realidad todavía no estaban organizados, sería como hacerlos partícipes de algo que está en formación ... El tema de actores sociales ha sido uno de los temas delicados. Que los términos de referencia dicen que hay que trabajar con los actores sociales y este es un proceso que recién comienza y el Ministerio lo ha entendido perfectamente y nos han dicho bueno si no se puede trabajar con actores sociales simplemente se pondrá en los informes que ha sido dificultoso y que no se ha trabajado tanto como se quería pero hemos trabajado con los actores sociales pero como les digo (...) han sido propuestos más por nosotros que identificados por ellos, esto ha sido una diferencia importante les diría por lo menos desde el punto de vista metodológico”.

III.6

De lo anterior se lee que la ausencia de participación por parte de la Sociedad Civil no inhabilita la continuación del proceso de diagnóstico y diseño de política pública. Esto denota, que su participación es prescindible, contrastando con los parámetros establecidos en el marco teórico.

Con respecto a la Sociedad Civil, ésta posee un discurso que choca con aquel por nosotros denominado “institucional”. Se reclama la injerencia de las organizaciones intermedias en las políticas públicas mediante la utilización del concepto de “democracia ampliada”.

Sociedad Civil: *“O sea, dejáme que te ayude, o agrego algo, (si, si, si) lo que uno ve o lo que nosotros vemos en esto es que en las políticas públicas no están insertas las organizaciones intermedias como ongs, te digo para el caso (si, si, si) concreto de esto, o sea, las ong y otros tipos de asociaciones tienen que tener injerencia en las políticas, públicas (...) y eso nosotros vemos que es una limitación hoy, eso si, tiene que ser, o sea, que no está, como que la democracia no está ampliada para la participación.”*

Queremos resaltar que este discurso es el único que hace mención a la palabra *democracia*. Asimismo, desde la Sociedad Civil aparecen dos voces divergentes, una totalmente en contra de participar en algo que provenga del gobierno debido a que se sienten utilizados y, de manera opuesta, otra voz que considera correcto estar en proyectos e iniciativas vinculadas a la región.

Sociedad Civil A: *“el ... la postura que ustedes... eh, a mi me llamaba la atención, por qué ustedes querían hablar conmigo, la, eh, yo pienso por la postura radical mía, de directamente, yo no sabía, eh, en síntesis, porque no había tenido comunicación con la presidenta, sobre qué se trataba ese taller, cuando llego, yo me entero lo que dicen, pero realmente si yo hubiera sabido desde un principio particularmente y hago aparte a la asociación, yo no hubiera ido (...) pero que nos utilicen y eso es opinión mía, mía, propia mía particular, que nos utilicen para eso no, yo no me voy a prestar.”*

Sociedad Civil B: *“... porque yo pienso diferente en sentido, aunque estamos todos en una organización (...) yo entiendo que si te convocan para trabajar por proyectos junto con... por la región es importante estar, a mi me parece que es muy importante estar...”*

La categoría *decisión* aparece explícitamente en los discursos del equipo de AT y administración y ETR. Decisión solamente es entendida en la esfera política-gubernamental, ya sea la comisión de

III.6 gobierno o la provincia. Un acercamiento a decisión, surgido desde un proceso de interfaz entre la comisión de gobierno, el ETR y la AT, es mencionado en el discurso de la AT. De todas formas una rectificación posterior da por tierra esta categoría, en cuanto que, lo que en primera instancia se verbalizaba con *decidir*, luego se verbaliza como *orientar*. En el discurso de la administración y ETR se da preeminencia a la decisión de la provincia, la cual entra en conflicto cuando es conocida por la sociedad, ya que la misma no tuvo participación. Por otra parte, no hay alusión directa a la palabra decisión en el discurso de la Sociedad Civil, esto no es óbice para que en efecto puedan hallarse alusiones referidas a este concepto en otras categorías.

AT: *“Hemos decidido tanto entre la comisión de gobierno, los equipos técnicos y obviamente la asistencia técnica parte de... si bien no es la que decide es la que orienta mas o menos el proceso en cuanto a los criterios de factibilidad porque expone un marco teórico sobre el cual actuar.”*

Administración y ETR: *“...la necesidad que se mantenga la decisión política ¿sí? Tanto por parte del gobierno provincial de apoyar este proceso que generaron, como de los propios integrantes. Si no tenés la decisión política de que esto se mantenga, no hay recursos que puedas generar y no hay estructura formada que lo pueda mantener... realmente que se mantenga la decisión política es fundamental” “Firmamos este convenio a instancias de la provincia con las escuelas que la provincia decide que nosotros teníamos que arreglar, no en base a necesidades detectadas por la comunidad ¿sí? Entonces qué pasa, en un primer momento tuvimos problemas con los mismos integrantes porque ... por qué eligieron estas escuelas y no otras cuando hay otras con más necesidades y explicar y hacerle entender no tanto a los intendentes y a los presidentes, porque ellos nos entendieron, si no a la sociedad que no había sido la comunidad la que había decidido qué escuelas entraban dentro del programa sino que había venido un listado bajado de provincia, que así lo habíamos recibido y así lo teníamos que implementar, o sea fue muy difícil y generó conflicto”.*

Otra de las categorías a mencionar es *diagnóstico y diseño de políticas públicas*. Esta emerge del discurso de la AT y ella hace alusión a la importancia dada a la implementación, a los criterios de factibilidad, asumiendo como parte de su tarea la necesidad de que todos los agentes se *apropien* del proyecto para la concreción del mismo aun cuando deje de existir su intermediación.

AT: *“(...) Logramos que se dieran cuenta lo importante que era la asistencia técnica, y cuando digo lo importante que era ima-*

III.6

ginen ustedes que ... lo importante para ellos... una utilización política de ellos, utilizar la universidad ... me lo dijeron claramente mira vos vas porque lo que nosotros necesitamos es un argumento de que esto lo venimos trabajando hace tiempo (...) Si no se sabe cuánto la provincia va a aportar de plata en estos diseños en estos proyectos que ustedes diseñen para qué vamos a diseñarlos sepamos primero cuánto es el presupuesto y después diseñemos esa era una de las cuestiones. si no sabemos plata para que hay no vamos a diseñar algo que no tenga sentido (...) Y El Ministerio... no... totalmente separado del proceso, se entera mas o menos cada vez que vamos y nada... eso... se entera cada mes, le contamos lo que hemos hecho, las actividades pero no... no hay una interacción con ellos. Respecto a los talleres: no... no han venido nunca han venido, por suerte no han venido... nos hubieran tirado abajo el taller. Creo que, así bien general que lo más importante ha sido que hemos sabido aprovechar el contexto en el que se han dado las asistencias técnicas (...) Decir que la finalidad es el diseño de proyectos como realmente es llegar a fin de año con un diseño de proyectos y que ellos aprovechen eso (...) Sabemos que cuando nosotros nos vayamos de la asistencia técnica pierde dinamismo esto no... nosotros estamos siempre encima... llamando por teléfono diciendo: acordate de armar esta reunión, acordate de armar esta... cuando nosotros nos vayamos puede perder dinamismo, esto es un riesgo sin dudas y tiene que ver como están establecidos los términos de referencia, como están establecidos los cronogramas y este... la apropiación que ellos hagan del proyecto (...) Por eso lo más importante es eso, que nosotros no sólo dejemos un proyecto sino que ellos se apropien del proyecto como de ellos (...) Siempre lo han visto en un marco, en el marco del ministerio... en el marco de la provincia no lo han visto como diciendo esto es parte de la universidad... les gusta discutir de política obviamente a los políticos, nos ha pasado también con los técnicos y con los actores sociales... todos buscando finalmente lo que todos buscamos: el criterio de la factibilidad... todos estamos pensando en eso... el modelo de diseño y gestión de políticas públicas uno está siempre anticipando eso es evidente y creo que lo que más se anticipa acá es la factibilidad... cuán factible es esto desde el inicio del punto cero y antes de comenzar también cuán factible es esto: che ¿hay plata para esto, es factible financieramente? che ¿es posible esto? ¿Van a estar de acuerdo todos los intendentes... es factible políticamente... la sociedad lo va a aceptar? es factible socialmente... siempre se está pensando desde el momento cero

III.6

y entonces un poco la orientación que nosotros como asistencia técnica debemos tener es tratar de no perdernos en esa discusión y tratar de ir cumpliendo los objetivos.”

La *Comunidad Regional* es una categoría que aparece interpretada de manera diferente desde la Sociedad Civil y desde la administración y ETR. Respecto a la primera, se puede leer un descreimiento a las comunidades y una falta de evidencia de su existencia. Y es vista como otra política pública más sin estar integrada a un sentido coherente desde el gobierno. Se la percibe como una política atomizada y paralela a otras políticas que incluyen la participación de la Sociedad Civil. Asimismo, a las CR se las asemeja a la provincia, y a ésta con una lógica lucrativa, vale decir de *empresa*. En este sentido, se interpreta también que además de ser las comunidades una instancia que depende de la provincia, quitan autonomía a los municipios.

Sociedad Civil: *“Está entre la región Punilla, comillas porque no sé si existe (...) pues si existen las regiones, ya tendrían que haberse reunido los jefes de cada región y haber solucionado ... no aparecen los funcionarios entonces qué región me vienen a hablar cuando los de arriba ni aparecen (...) es como que esta política regional es una cuestión atomizada, sale como un proyecto más desde arriba pero no está integrado realmente, en una política integral total de gobierno (...) si, nosotros estamos (...) lo que puso en evidencia es la contradicción grande de estar a título de qué, cuando ya venimos trabajando proponiendo en organizaciones concretas como COHIPRO como los foros... y las cosas se hacen paralelas, entonces las intenciones son buenas pero de qué sirven si no se concretan con hechos, planificación y políticas de gobiernos claras. Las políticas regionales tienen que estar atendiendo y tomando todo esto que se ha presentado (...) dando soluciones concretas y coherentes con una planificación que llegue a mediano y largo plazo (...) De qué es la regionalización y que es mala, es lo único que yo conozco como ciudadano ... para qué sirvió, para qué para cada ejido, ejido municipal se delimitara de tal forma que ciertos lugares estratégicos que estaban entre municipios pasaran a ser, dejaran de ser autonomía de esos municipios para pasar a ser parte de una empresa, “empresa”, provincia, que se iba a encargar supuestamente de manejarlos (...) ese es el problema, quién decidió qué hacer, quien decidió qué hacer con esas zonas grises, porque ya decidió, ese es el tema que nosotros vemos, que ya se decidió qué hacer con las zonas grises, se las está expropiando se las está ... construyendo countries ¿quien opinó eso, nosotros participamos una vez? (...) qué garantías tenemos*

que si la provincia es como que se apodera de zonas grises sacándose a los municipios, porque si no tenemos ninguna zona para darle a la comunidad regional no podemos participar ¿con qué participamos? (...) entonces, de acá nosotros de Carlos Paz no queremos aportar nada, porque queremos que sea autonomía de Carlos Paz, no de la comunidad regional para que vengan a decirnos desde la provincia qué va a pasar, queremos ser autónomos.”

Desde la administración y ETR, prevalece una visión positiva de la comunidad. Esta ya tiene existencia y forma, a diferencia de lo sostenido por la Sociedad Civil. No obstante, se hacen algunas observaciones sobre la CR, tales como: en primer lugar, la comunidad no debe volverse una estructura institucional que perjudique a los municipios, sino que debe aliviarlos. En segundo lugar, se requiere como condición necesaria un cambio cultural para pasar de una lógica individual y local a una colectiva y regional. Y en tercer y último lugar, debe existir la decisión política —tanto de la provincia como de la CR— para que este proyecto se implemente.

Administración y ETR: *“Considero que es muy positivo el proyecto, como política pública me parece que es muy importante sobre todo porque debemos dejar de tener una visión individualista y empezar a trabajar más en proyectos que realmente sean ... este... que sean abarcativos y que tiendan a conseguir un desarrollo sustentable, la única manera que podemos lograr ese tipo de desarrollo sustentable es en forma coordinada, en forma individual no se puede conseguir... o sea... como política pública me parece que... realmente es muy positivo... el tema es que como opinión muy personal yo creo que... requiere también de un cambio cultural digamos no... por ahí de pronto no todas las personas están preparadas para comenzar a pensar región... regionalmente que eso es algo que nos hemos encontrado y que nos seguimos encontrando todos los días. O sea es muy complicado cortar con la cultura del individualismo... empezar a pensar un poco más que nuestro propio desarrollo también depende del desarrollo de los demás... entonces cómo que por ahí de pronto es una de las cuestiones que... y que son recurrentes aparte.. o sea uno lo ve tanto a nivel de la propia comunidad, cuando hablas con gente de otras comunidades y cuando hablas con gente incluso del mismo gobierno... como que eso se ve... y por otro lado este... el proceso de regionalización también parte de una política para descentralizar y desconcentrar funciones por parte de la provincia entonces este... digamos como que eso también es positivo pero... también trae consecuencias que de pronto no, no son muy beneficiosas para*

III.6

cada uno de las comunidades si no vienen acompañadas de determinado tipo de recurso y de una estructura, una estructura que pueda llegar a sostener ese paso que en algunos casos fue un poco compulsivo por parte del gobierno de la provincia (...) pero ... Yo creo que es positivo, tiene que ser positivo pero que va requerir mucho tiempo como para que se empiecen a ver los resultados... los resultados de esto no... y obviamente que se mantenga la decisión política de que esto funcione si no hay decisión política tanto del gobierno provincial como dentro cada una de las comunidades regionales el proceso por sí solo no se sostiene (...) Estamos funcionando como figura jurídica y todo pero no tenemos territorio... definido... entonces yo creo que la principal falla que tiene es esa... o sea no (...) Es como que estamos transfiriendo derechos y responsabilidades sin saber realmente qué le corresponde a cada uno... eso es lo que está pasando (...) Las comunidades, ya una vez creadas por ley, nosotros nos encontramos con que tenemos que conseguir acuerdos para ver cómo podemos cerrar los radios para definir el territorio (...) si nosotros logramos cerrar el tema del departamento también sabemos que hay problemas de límites con otros departamentos... entonces está bien... no podemos exceder los límites del departamento pero es como que la realidad si... también supera un poco lo que está planificado y te genera conflictos (...) Evidentemente ahí paramos porque, porque tampoco podemos seguir avanzando en proyectos y en... porque volvemos a la mismo, no tenemos recursos, no hay una estructura, el trabajo este... los municipios han aportado hasta ahora recursos en cuanto a recursos humanos pero... no se puede... porque estaríamos... seguimos en el mismo proceso, sacarles lo poco que tienen los municipios para destinárselo a otra institución que... este... en realidad el sentido fue que generara sus propios recursos, que pudiera sacar carga a los municipios y descentralizar acciones que... por parte del gobierno entonces este... pero todo centra este... en el tema de los recursos... básicamente (...) Más allá que sea una figura nueva, y esto es un aprendizaje para todos y eso yo creo que lo tenemos totalmente claro todos los actores, tanto los intendentes como la gente del gobierno, los que estamos en la parte administrativa, o sea es claro todos los días vamos a aprender (...) Se te hace difícil, se te hace muy difícil y sin recursos... yo si insisto, insisto, insisto, insisto, claro... porque no se puede, no se puede... uno de los acuerdos de las comunidades con la provincia era ese... no, hasta hoy bueno tenemos el aporte de los tres mil pesos pero que no te da para montar una estructura necesaria como para

que sea la comunidad la que se encarga de todo eso (...) Me parece que hay más un problema de implementación... o sea la política como política me parece bárbaro o sea pero cuando vamos a la implementación es cuando empezamos a ver que hay muchas cuestiones”.

La *región informal* ha aparecido como una categoría emergente del discurso de la Sociedad Civil. En esta dirección, la regionalización es interpretada con un sentido diferente al otorgado por los otros agentes de las otras esferas. Aquí se asimila como estrategia de lucha, de acción colectiva frente a una misma necesidad, la falta de agua. Esto denota, una construcción desde abajo, una estructura de red, donde los nodos se comunican en forma independiente y autónoma a la esfera gubernamental.

Sociedad Civil: *“Nosotros ya estamos regionalizados a nivel social, nosotros, en el tema agua... a nosotros nos unió el tema agua (...) estamos conectados en un foro (...) comenzó mucho atrás... hace más también... hay muchas, patronal social, centros vecinales, la hotelera, la inmobiliaria, comerciantes, Adarsa, Cepia, vecinos autoconvocados, la cooperativa integral, la cooperativa del sur, había concejales de Carlos Paz los que están con nosotros no los otros... (...) de aquí, ... este tema llevó a otra cosa, que otros lugares que ya tenían el problema, porque ellos ya han tenido antes que nosotros, y ya han quedado sin agua, nos comunicamos, entonces nosotros logramos juntar, esta sociedad que venía peleando el tema del agua, con las de Sierras Chicas que estaba unido, socialmente sin gobierno... cuando nos encontramos éramos dos grupos sociales ya armados... se está armado esa regionalización, pero... aparte (...) es una región informal, si quieren llamarle formal a la del gobierno, esta es una región informal pero verdadera, pero verdadera.”*

La segunda categoría emergente, también en el discurso de la Sociedad Civil, es la de *gobierno-sociedad*, percibidos como dos instancias separadas, y éstas dos, por su parte, distintas del estado. El gobierno no habilita la participación, y cuando lo hace es leído como incoherente, sordo. A diferencia de lo que sucede en la Sociedad Civil, donde sí existe coherencia.

Sociedad Civil: *“Dos proyectos que implican... que saquen agua del San Roque es decir todo vuelve después de estar trabajando en una organización como COHIPRO donde se analizan las políticas específicamente, donde se atiende la participación de las ong... claro ahí donde están ligándose con las autoridades y las instituciones públicas para poder consensuar las políticas se encuentran con que se hacen cosas paralelas y por*

III.6

encima... entonces vos decís, cuál es el sentido, es decir esta desincronización no se como se llamará eso (...) yo quisiera agregar eso nosotros notamos como una incoherencia entre lo que se declama y lo que se actúa... o sea... porque en esta temática estamos hace mucho tiempo con las autoridades provinciales tratándola cara a cara y vemos que no hay una coherencia (...) o sea eh lo que se hace en la práctica desdice con lo que todos sabemos y con lo que se reclama en distintos tipos de reuniones y declaraciones (...) El estado es sordo, porque el estado sabe de todas estas cosas, sabe es sordo, o se hace el sordo y el ciego... (...) entonces eso es cuando él les decía (...) nosotros estamos haciendo muchas cosas, gestiones ante organismos de gobierno, presentando proyectos, distintos tipos de cosas pero como que no articulado con los organismos... porque las comunas tampoco trabajan con la sociedad civil juntos, los problemas se presentan, cada uno lo trabaja o lo reclama por sí solo, pero no como un trabajo conjunto, eso no es una política de.... (...) o sea eh lo que se hace en la práctica desdice con lo que todos sabemos y con lo que se reclama en distintos tipos de reuniones y declaraciones (...) hay un montón de cosas incoherentes que uno no termina de entenderlas porque desde acá ha habido coherencia (...) Sabés cuál es el hilo conductor de todo este problema acá la disociación que hay entre eh, no el estado porque al estado lo formamos todos, entre los gobiernos y la sociedad, que es muy distinto a estado y sociedad, entre el gobierno y la sociedad, está bien nítidamente marcada la disociación que hay entre los gobiernos y la sociedad.”

7. REFLEXIONES FINALES

Pudimos acercarnos a la interpretación del sentido que los distintos agentes le daban al proceso de diagnóstico y diseño de política pública sólo en el caso de la AT, en los otros dos discursos la referencia se daba al proceso de regionalización en general, pudiendo encontrarse una graduación al interno de esta categoría con respecto al discurso de la administración y ETR. En este último, el proceso de diagnóstico y diseño de políticas públicas se hibridaba con el de la política de regionalización. En el caso de la Sociedad Civil, la regionalización de la provincia y su antinomia con ese gobierno provincial eran el vector de sentido. Las interfaces sociales se dieron en y desde estos discursos de sentido. En cada uno de los tres *samplings* hubo referencias a los otros agentes, a sus actuaciones, modos, valores, posiciones, etc.

Cuando de participación se trata, es la esfera gubernamental —gobierno provincial y Mesa de Intendentes— la que importa, ya que se asocia a la categoría decisión reforzándose éstas recíprocamente. La Sociedad Civil se aproxima al sentido existente en la teoría del enfoque orientado al actor, aunque corrido de la posibilidad de participar porque entiende que no existe una *democracia ampliada para la participación*. Este discurso, más vehemente y contestatario, es construido desde una lógica que colisiona con aquel de los agentes técnico-administrativos. Estos últimos, explican la ausencia de la participación de la Sociedad Civil en el proceso pero entienden, por otra parte, que es importante para la legitimación social. Al momento de la investigación, se vislumbraba la idea de que el diagnóstico y diseño de política pública bien podía ser llevado a cabo sin la participación y decisión de los agentes de la Sociedad Civil.

Cabe aclarar que el sentido que le otorgan los agentes de la Sociedad Civil a su accionar es el del empoderamiento por otras vías, con una lectura crítica del accionar gubernamental, entendiendo a este, como ya dijimos, distinto al estatal, lo cual manifiesta el interés por la cosa pública de los agentes de la Sociedad Civil. En el discurso del equipo de AT y en el de la administración y ETR, en cambio, la idea de gestión asociada es la que prima y la diferencia se hace explícita ya que es la AT el agente más cercano a la lógica técnica de construcción de políticas públicas y la administración y ETR las instancias de operacionalización tanto del proceso de diagnóstico y diseño como de aquel de regionalización en general. Entonces, el rol de la asistencia técnica y la implementación son entendidas como parte constitutiva de estos procesos.

Por último, existen dos percepciones encontradas en lo atinente a regionalización y su dimensión simbólico-identitaria, mientras que para los discursos técnico-administrativos la región debe ser producida desde la CR vía política pública y ésta es entendida como positiva, desde la Sociedad Civil, región, región informal, es aquella red de agentes sociales que se encuentran luchando colectivamente frente a una causa común —el agua, en este caso— y que, formando parte del estado, se ubica en el polo de sociedad, tajantemente separado del polo gobierno.

IV

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996) “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- ÁLVAREZ, C. (2004) “Fotografía, video y mirada antropológica”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires. IDES.
- ECHEVERRÍA, R. (2001) *Ontología del lenguaje*. Buenos Aires. Dolmen Ediciones/Ediciones Granica.
- GOETZ, J.P., LeCompte, M.D. (1998) *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid. Morata.
- GRAGLIA, E. (2004) *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Serie PROFIM, Vol. I. Córdoba. EDUCC.
- GRAGLIA, E.; Riorda, M. (comp.) (2006) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC.
- GUBER, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- JURE, C. (2004) “La cámara en la investigación: Ventajas y dificultades en la elección de ‘informantes’ y ‘actores’”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires. IDES.
- RODRÍGUEZ BILELLA, P. (2004) “Etnografía y política social: el caso del enfoque orientado al actor”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos*. Buenos Aires. IDES.
- ROBIROSA, M., Cardarelli, G., Lapalma, A. (1990) *Turbulencia y Planificación Social*. Buenos Aires. UNICEF S-XXI.
- ULLBERG, S. (2001) “Interface Analysis : reflexiones sobre una herramienta metodológica en la investigación sociocultural”, en *III Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*. IDES-CAS.

Legislación consultada

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. MINISTERIO DE GOBIERNO, COORDINACION Y POLITICAS REGIONALES (Junio de 2006) “Términos de Referencia” en *Convenio Marco para el Diseño de Políticas Públicas de Desarrollo Regional*.

Consultas en internet

- DUHART, D. (Mayo 2006) “Exclusión, Poder y Relaciones Sociales”. *Revista Mad*. N° 14. Chile. Departamento de Antropología Universidad de Chile. Documento disponible en <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/14/duhart.pdf>
- DURSTON, J. (2004) *Capital Social Campesino y Clientelismo en Chile, Análisis de Interfaz en una comunidad Mapuche*. Claspo. Universidad de Texas. Austin, disponible en <http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspoesp/PDF/workingpapers/durstoncapitalsocial.pdf>

IV

EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA EN EL PROCESO DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA REGIONALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

IV

EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA EN EL PROCESO DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA REGIONALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA*

*JORGE BORGOGNONI***, *DESIRÉE D'AMICO****,
*ANA CAROLINA DÍAZ*****

I. PUESTA EN ESCENA: CONTEXTO GENERAL EN QUE SE INSERTA EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN CÓRDOBA. ALGUNAS BASES PARA EL ANÁLISIS.

Al analizar el período argentino entre fines de la década del ochenta y principios del noventa, nadie puede desconocer las limitaciones del modelo sustitutivo de importaciones. Ante esta situación, la crisis socio-económica es innegable, afectando de manera indirecta la confianza depositada en las instituciones político-democráticas recientemente recuperadas.

* El presente artículo surge del trabajo realizado por los autores en calidad de “observadores participantes” de las actividades de Asistencia Técnica implementadas por el equipo PROFIM en las Comunidades Regionales de Río Seco y Calamuchita durante el período julio-diciembre de 2006. El análisis que aquí se publica ha sido presentado en el marco del Panel desarrollado por integrantes del PROFIM (“La Regionalización en Córdoba: análisis del período 2004-2006 y nuevos desafíos”) ante el IV Congreso Nacional de Administración Pública. AAEAP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

** Jorge Borgognoni es Maestrando en Gestión Política con especialidad en Comunicación Política (Universidad Católica de Córdoba, Georgetown University) En proceso de redacción de tesis (referida a “corrupción y gobernabilidad en niveles locales de gobierno”). Licenciado en Ciencia Política (UCC).

*** Desirée D'amico es Doctorando en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba, Instituto Universitario Ortega y Gasset). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC). Docente en la Facultad de CP y RRII (UCC). Investigadora y Becaria de CONICET. Miembro de diversas organizaciones sociales.

**** Ana Carolina Díaz es Maestrando en Gestión Política con especialidad en diseño y gestión de Políticas Públicas (Universidad Católica de Córdoba, Georgetown University). Licenciada en Ciencia Política (UCC). Profesora Adjunta en Facultad de CP y RRII (UCC), FACEA (UCC) y Diplomado en Gestión Pública (ICDA-UCC). Consejero Electo Titular del Consejo de Profesores de la Facultad de CP y RRII (UCC). Asesoría Metodológica de Tesis MDE y MASS (ICDA-UCC). Profesora Visitante Universidad Viadrina de Frankfurt (FFO-Alemania).

IV.1

En este contexto, se gestaron las medidas de reformas conocidas como *de primera generación*, las cuales supusieron una importante reducción del aparato estatal, lo que paradójicamente requirió el fortalecimiento del poder político ejecutivo, sustentado en un enfoque de naturaleza *decisionista* y centralizador de poder.

A casi dos décadas de estas reformas, y a pesar de la rigurosidad con la que se adoptaron, los balances no han sido del todo favorables. Esta disconformidad comienza a apreciarse hacia la segunda mitad de los noventa alcanzando su punto crítico en diciembre de 2001.

Anticipándose a esta situación, se han ido desarrollando distintos enfoques denominados *de segunda generación*, los cuales a pesar de las nuevas cuestiones emergentes, siguen siendo relevantes al momento de la gestión pública, al menos en el discurso académico¹⁰⁸.

Siguiendo esta perspectiva de análisis, entre los autores existe cierto consenso en cuanto a la necesidad de renovación del contrato político, lo cual exige un nuevo papel del estado en cuanto mediador y coordinador de intereses entre diversos agentes sociales en base a una amplia agenda de necesidades, enmarcadas dentro del paradigma de desarrollo social.

En este sentido, el diseño de las políticas públicas implica otorgar a la participación ciudadana una cuota de relevancia. De esta manera, y como señala Vázquez Barquero, “una nueva agenda del desarrollo debe incorporar una aproximación de abajo-arriba, basada en el potencial endógeno de los territorios, que sustituya los enfoques tradicionales de arriba-abajo presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación.”¹⁰⁹

En esta misma línea, Barreiro Cavestany¹¹⁰ distingue entre un modelo *de abajo hacia arriba* o *bottom-up*, basado en la construcción de confianza y en la asociación voluntaria para compartir riesgos, donde la cooperación tiende a crecer con lentitud pero tiene una larga vida; del modelo *de arriba-abajo* o *top-down*, donde un tercero garantiza el cumplimiento de acuerdos, aquí la asociación se crea de

¹⁰⁸ CASTRO, J. (2001) “Reformas de Segunda Generación, Integración Regional y Descentralización Política” en *Descentralización Institucional: reformas de segunda generación*. Buenos Aires. CIEDLA.

¹⁰⁹ Citado por MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002) *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública, N° 27 (LC/L 1819-P) Capítulo 1. Santiago de Chile. ILPES-CEPAL. Pág. 9.

¹¹⁰ BARREIRO CAVESTANY, F. (2002) *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)* Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Documentos IIGOV. Disponible en <http://www.iigov.org>

arriba hacia abajo y puede construirse rápidamente pero suele tener una vida muy corta.

Guiados por esta tendencia en la gestión pública, desde hace unos años, se comenzaron a ensayar distintas experiencias de descentralización y regionalización, en base a un novedoso modelo de *Estado Red*.

Este último concepto remite a un nuevo papel del estado en el que la autoridad se consolida a partir de las distintas interacciones generadas por una serie de nodos, regionales y locales, sin necesidad de concentrar el poder en un núcleo fijo. Por el contrario, el estado se *hace presente* a partir de la revalorización de los gobiernos locales, los cuales se entienden como instancias óptimas de articulación con los ciudadanos, en un espacio que se presenta crecientemente complejo¹¹¹.

Atento a esta tendencia, desde fines del año 2004, el Gobierno de la Provincia de Córdoba, a través de una decisión en principio política, inició un proceso de regionalización provincial que concluyó con la Ley N° 9.206. Por esta ley se crearon 26 Comunidades Regionales, constituidas en base a los departamentos previamente existentes. Es decir, bajo esta modalidad, lograron agruparse 427 gobiernos locales, municipios y comunas, caracterizados por una fuerte impronta de autonomía, reconocida por la Constitución Provincial.

A diferencia de otras realidades provinciales, en que posiblemente se plantee la necesidad de generación de otras instancias intermedias locales ante la macrocefalia de los municipios, por el contrario, en nuestro caso la regionalización se impone como un mecanismo de desarrollo recíproco, así como una herramienta de simplificación de las negociaciones entre la provincia y las distintas instancias locales, pequeñas en cuanto a sus territorios y poblaciones¹¹².

En este contexto de incipiente proceso de regionalización, se plantean diversos desafíos en torno al fortalecimiento del proceso en sí mismo y de los nuevos agentes regional-comunales; entre los cuales se destaca la necesidad de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos de las comunidades regionales —que debían crear los municipios y comunas, en el marco de la Ley 9.206—, y de los *foros de la sociedad civil*, entre otras cuestiones.

Bajo este propósito, hacia el año 2006, el Ministerio de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales del Gobierno de la

¹¹¹ CASTRO, J. óp. cit.

¹¹² GRAGLIA, E. y Riorda, M. (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC.

IV.1 Provincia de Córdoba, convocó a las distintas universidades de la provincia de Córdoba, a los fines de promover una asistencia técnica a las comunidades regionales constituidas en tiempo reciente.

Entre los Términos de Referencia provistos a los fines de la asistencia, se planteó como objetivo general el de diseñar una cartera participativa de proyectos que integrarían las políticas de desarrollo regional y que sería concertada a partir de diferentes agentes sociales, políticos y económicos de la región¹¹³.

Desde este documento base, se entendía que el proceso debía constituirse a partir de una instancia innovadora de articulación entre distintos sectores, entre ellos, de los agentes sociales. Bajo este supuesto es que iniciamos el análisis; sin embargo, la realidad nos demostró una mayor complejidad que aquella propuesta en el marco teórico, a los fines de conceptualizar a la participación.

Dejando en claro lo anterior, diremos que el propósito de este trabajo será el de reflexionar sobre un concepto más complejo de participación que nos permita apreciar los avances, limitaciones y desafíos persistentes al momento de incluir este concepto —la participación— como sustento en el diseño de una política pública como es por caso, la regionalización en la provincia de Córdoba.

Desde este planteo, intentaremos dar una respuesta superadora a las limitaciones de la participación en torno al caso, a los fines de consolidar un modelo participativo dentro del enfoque *top-down*.

2. DEBATES INICIALES SOBRE EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN: LA PARTICIPACIÓN MIRADA DESDE ABAJO HACIA ARRIBA.

Al iniciar el debate sobre la participación, realizamos un planteo general sobre los supuestos participativos que se derivaban explícitamente de los Términos de Referencia propuestos para la asistencia técnica. Así, en principio, nos interesó reflexionar sobre si se daba espacio en la práctica a la participación de los ciudadanos. Pensábamos que sería interesante observar explícitamente su articulación con el desarrollo regional a partir de los *foros de la sociedad civil*. Sin embargo, al comenzar el proceso de observación participante, se evidenciaron algunas dificultades que tempranamente nos llevaron a complejizar el concepto de participación.

¹¹³ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. MINISTERIO DE GOBIERNO, COORDINACION Y POLITICAS REGIONALES (junio de 2006) "Términos de Referencia" en *Convenio Marco para el Diseño de Políticas Públicas de Desarrollo Regional*.

Seguidamente revisaremos algunos esbozos de debates teóricos sobre conceptos vinculados a la participación ciudadana, al tiempo que los iremos contrastando con las reflexiones realizadas por distintos protagonistas de la asistencia técnica en cuanto al logro o no de estos objetivos¹¹⁴. Esto nos permitirá evidenciar el problema sobre cómo la realidad se filtró en nuestros debates teóricos, replanteando el concepto de participación tradicional propuesto inicialmente.

Al introducir la noción de participación debemos reconocer que el término es sumamente amplio, razón por la cual se han generado múltiples debates en torno al mismo. En líneas generales, si tomamos una primera conceptualización, gran parte de los autores que trabajan la temática definieron a la misma como “la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta la toma de decisiones en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran”¹¹⁵.

Si partimos de esta definición, aunque presenta la ventaja de ser lo suficientemente amplia como para designar múltiples situaciones, al mismo tiempo, supone ciertas limitaciones que es necesario debatir para lograr una mayor precisión en el concepto.

En primer lugar, dicha definición nos suscitó al menos los siguientes interrogantes: ¿Existe participación cuando hay predisposición para participar o cuando hay capacidad efectiva de actuación? ¿Hasta dónde pueden y/o deben intervenir los ciudadanos en las políticas públicas, en qué momentos? ¿Hasta qué punto se necesita capacidad o “estar capacitado para” participar? ¿Quiénes pueden participar?, entre otros cuestionamientos.

Si abordamos la primera pregunta, la misma nos invita a reflexionar sobre si la predisposición o intencionalidad para participar es una condición suficiente para referir a la participación. Los trabajos realizados por autores tales como María Teresa de Sirvent, Raimondo y Echegaray,¹¹⁶ entre otros, nos llevan a pensar en la diferencia entre la *participación simbólica* y la *participación real*.

Dicha distinción radica en que muchas veces los individuos le atribuyen gran importancia a la participación o creen que estarían dispuestos a participar en distintas instancias de su vida, no obstante, se manifiesta una fuerte disyunción con la efectiva intervención en la vida cotidiana.

¹¹⁴ Aclaración: los nombres que se señalan en la entrevista han sido cambiados para preservar el anonimato de las personas y organizaciones que se señalan.

¹¹⁵ FINDING, L.; Tamargo, M. (1994) *Planificación, Descentralización y Participación. Revisión y Crítica*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Pág. 27.

¹¹⁶ Autores citados por FINDING, L. y Tamargo, M. óp. cit.

IV.2

De esta manera, no se logra superar la instancia de una participación simbólica hacia la de una participación real; que "...tiene lugar cuando los miembros de una institución o grupo influyen efectivamente sobre los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de sus decisiones"¹¹⁷.

Desde esta perspectiva, sólo habría participación en la medida en que se traspasara el umbral de lo simbólico o de intencionalidad para ejercer una acción de efectiva influencia.

Si bien nos parece que esta noción es bastante exigente en cuanto que plantea la influencia efectiva en la realidad política y social de la que se parte, a los fines de propiciar el cambio, tiene la ventaja de concienciar sobre la diferencia entre la predisposición para participar y la participación real, vehiculizada en actos.

En nuestro caso, si bien afirmamos que hay participación cuando existe una activación efectiva para participar —independientemente de la incidencia lograda sobre la realidad que se pretende cambiar—, aún quedaba por resolver cuáles eran los momentos en los que los ciudadanos podían participar.

En este punto existe cierta indefinición, lo cual trasluce, si se quiere, una cuestión normativa que subyace en el debate sobre este aspecto, como es el *para qué* de la participación.

P: Por esta cuestión de los tiempos, no ha habido, un proceso... porque para que se dé un proceso participativo, tiene que haber un proceso de autorreflexión.

(...)

Digamos... a mí me parece que la información... objetiva, entre comillas... debería haber nutrido y dado elementos de información ...a quienes pudieran discutir sobre esos temas y... ahí está el rol facilitador de la asistencia técnica, pero nosotros nos preparamos y, en cierta manera en Río Seco pudimos hacerlo y en Calamuchita tratamos de hacerlo, donde nosotros lo hicimos... esa es la realidad objetiva... ¿sí?, estos son indicadores, componentes de la realidad objetiva, ahora... hay que problematizarlos, eh... cuando vos les ponés a disposición de ellos información que para ellos es una cuestión dispersa, digamos... a-sistemática, aunque la vivan, aunque vivan en ese contexto... es impresionante como aparece, esta tendencia de querer agarrarse de lo técnico sin utilizarlo y entonces, digamos... diluís y a otros que les asusta cuando vos les planteás toda esa cues-

¹¹⁷ SIRVENT, M. T. (2004) *Cultura popular y participación social*. Primera reimpresión. Buenos Aires. Editorial Miño y Davila. Pág. 129.

tión y tratan de esquivar toda la cuestión participativa, como es el caso de AA de Río Seco.

(...)

En realidad el participante es un proveedor de información que te permite generar alternativas más precisas y adecuadas en ese contexto.

(...)

eh, eh... el participante... en una... en una... concepción crítica es una persona que reflexiona en torno de determinadas cuestiones... y digamos, inclusive... no necesariamente participa del proceso de toma de decisión sino que influye en el proceso de toma de decisión... ¿sí? en esto de la pantomima de... de la participación en el diseño de las políticas públicas que ahí... aparece (como importante).

Así lo referenciaba en la entrevista uno de los coordinadores de la asistencia técnica en la Comunidad Regional de Río Seco.

Retomando la discusión teórica, entre los autores que trabajan la temática cabe destacar a Duncan Pederson¹¹⁸, quien señala que la participación debe entenderse como un proceso político y social. Dicho autor entiende que la participación genuina debe permitir la autodeterminación de la sociedad. Para lograr este propósito propone la participación de la gente a partir de un proceso de *evaluación participativa*, ascendiendo desde un nivel de escasa o nula participación hasta uno de participación extensiva, lo que implicaría la participación en la toma de decisiones, ejecución y evaluación en un contexto preferentemente local.

En el polo opuesto, podemos mencionar a Antonio Ugalde¹¹⁹ quien critica las exigencias participativas postuladas, por ejemplo, por agencias internacionales las cuales plantean la participación de los ciudadanos como un proceso de involucramiento en un amplio abanico que va desde la planificación, administración de los procesos, etc.

No obstante ello, existen argumentaciones intermedias que plantean instancias participativas de los ciudadanos en momentos concretos del proceso de las políticas públicas y según el contexto en particular.

Esto último supone entender que si bien la participación de la sociedad civil puede significar un insumo fundamental para consolidar una democracia más participativa, esta no garantiza por sí misma una mayor igualdad en la generación de las políticas públicas.

¹¹⁸ Citado por FINDING, L. y Tamargo, M. óp. cit.

¹¹⁹ Ídem.

IV.2

Veamos ahora como lo expresaba uno de los principales responsables del proceso de regionalización provincial.

F: Que los decisores no quieren, no les gusta la participación, le tienen miedo...

C: ¿No quieren participar ellos o no quieren abrir la participación?

F: No quieren hacer participar a la gente, no en el discurso... en el discurso son todos participacionistas... pero creen que la participación los desempodera, les quita poder y lo que ellos entienden, en general ¿no? Lo que les transfieren a la sociedad, lo pierden ellos. Entonces ahí, entre...

C: Juego de suma cero...

F: Entonces, nosotros, haber... comenzamos a reconocer que algo de razón podían tener o sea, que comenzamos a plantearnos si la participación, a ver...nosotros planteamos un diagnóstico participativo, si el decisor se negaba a la participación, quiere decir que no podíamos diagnosticar...por ejemplo, o si la limitaba, bueno...entonces comenzamos a plantear si la participación es un fin o es un medio, si es la participación por la participación o si es solamente un medio y llegamos a la conclusión que era un medio.

Según Cardarelli y Rosenfeld ¹²⁰, aunque la participación puede ser saludable independientemente de su intervención en alguna instancia en particular, trae a colación el riesgo de *acostumbramiento* de un estado poco responsable en la armonización y regulación de las desigualdades sociales. Igualmente, se expone que la existencia de una sociedad civil organizada no necesariamente garantiza la democratización de los procesos sociales de satisfacción de necesidades. Así se entiende que el logro del desarrollo de la ciudadanía radicaría precisamente en la generación de actores o agentes de ciudadanía. En este sentido, en el prólogo del libro, se indica que las autoras nos quieren transmitir que “la igualdad no es producida automáticamente ni nadie la obtiene por casualidad, (...) Por eso los derechos deben ser concebidos como habilitaciones para la lucha. A su vez, para luchar con efectividad hay que construir poder democrático y buscar poder es esencialmente hacer política. Es por eso que el nuevo paradigma de política social no consiste en un ‘retorno a la sociedad civil’ ni a la mera ‘administración’ social (...) sino fundamentalmente en un juego mucho mayor que reconcilie ‘lo social’ con la política”¹²¹.

¹²⁰ CARDARELLI, G. y Rosenfeld, M. (1998) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Argentina. Editorial Paidós.

¹²¹ Véase *Ibíd.* “Prólogo”.

Para lograrlo, entendemos que es fundamental la articulación y trabajo en conjunto entre el estado y la sociedad civil, respetando determinados roles y funciones. Asimismo, de ese párrafo se deduce que la generación de ciudadanía supone el desafío de desarrollar capacidades para participar.

Un autor representativo de este pensamiento es Galo Bethemia quien postula la idea de *capacitación como praxis*, es decir “como reflexión actuada y acción reflexionada: dicha capacitación debe proveer conocimientos útiles para el diagnóstico de las necesidades más urgentes y elaborar proyectos sobre la base de esas necesidades”¹²².

De esta manera, se retoma el planteo propio de la década del setenta según el cual la participación en sentido estricto sólo se dará en la medida en que exista una formación mínima que permita el desarrollo de una conciencia crítica comprometida y responsable con su medio social de incidencia. En línea con los trabajos de Paulo Freire¹²³, se debe educar para generar una conciencia que permita la organización y movilización de los ciudadanos. Así la educación favorecerá el desarrollo de capacidades organizativas dotando a los ciudadanos de recursos para la acción.

Indirectamente esto nos remite a otro problema como es quiénes pueden participar, los ciudadanos individualmente considerados o las organizaciones, es decir, grupos colectivamente organizados.

En líneas generales, aunque existen distintas formas de participar, incluso de manera individual siendo su carácter igualmente legal, predomina cierto acuerdo sobre la importancia de la organización de los ciudadanos como forma ordenadora de la sociedad civil. Entre las razones que fundamentan esta determinación se señalan los beneficios de las organizaciones en la generación de capital social ampliado: “La transición hacia nuevos estadios del capital social ampliado implica, pues, no sólo *cambios cuantitativos* (en términos de cantidad de recursos, conocimientos, relaciones, etc.) sino también *cambios cualitativos* (en términos de las modalidades de gestión, de los tipos de relación y articulación con el entorno, etc.). Estos cambios sobre todo pueden ‘leerse’ en las prácticas concretas que desarrollan las organizaciones que conforman el capital social, que implican mayores niveles de participación social, de conciencia sobre la situación del sector de pertenencia en función de objetivos de ‘empoderamiento’ y el diseño de una planificación a corto, mediano y largo plazo”¹²⁴.

¹²² BETHEMIA, G. citado en *Ibíd.* Pág. 33.

¹²³ FREIRE, P. citado en *Ibíd.* S/D.

¹²⁴ CARACCILO BASCO, M. y Foti Laxalde, M. (2003) *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires. Editorial Paidós. Pág. 62.

IV.2

P: Para mí es como... dos instancias de participación que, no es solamente de la sociedad civil. La primera instancia de participación que, tampoco se dio es, la de los actores políticos involucrados, digamos el propio diagnóstico, digamos... la instancia de diagnóstico que debería haber sido con los intendentes y con los actores sociales, no se pudo dar pero terminó generándose un diagnóstico técnico, a mí entender

(...)

P: La otra de los actores sociales, digamos...

C: Bien.

P: Pero, al ni siquiera plantearse un juego en la instancia política, digamos...

C: Ajá.

P: Yo tengo una concepción, digamos... el sistema político es el único que puede ser convocante y facilitador de esas instancias. Si ellos no están dispuestos, si esa instancia... a nivel político no se da... no se puede dar la otra... Sí, podés hacer entrevistas a actores sociales, conocer su... digamos... no se publicita, no se plantea públicamente

Hecha esta breve reflexión, en principio, entendimos por participación a la capacidad de los ciudadanos, solos o colectivamente organizados, de desarrollar acciones políticas legales conscientemente planificadas destinadas a intervenir en distintos asuntos públicos en colaboración con el estado.

3. CATEGORÍAS EMERGENTES: CUANDO LA REALIDAD SUPERA A LA TEORÍA.

Como se mencionó con anterioridad ni bien se inició el proceso de investigación, encontramos algunas categorías emergentes que comenzaron a hacernos rever el concepto de participación trabajado.

Una de las primeras cuestiones a replantear fue la de los **agentes** previstos en un proceso de diseño, que se suponía participativo. En principio, al trabajar nuestro concepto de participación, lo estructuramos en torno a una ciudadanía colectivamente organizada.

Sin embargo, desde el comienzo de las entrevistas, aparecieron la *provincia* y la propia *asistencia técnica*, como agentes fundamentales de intervención en el proceso. A esto se sumó la asimetría de los propios *agentes políticos* de cada comunidad regional en cuanto a su disponibilidad de **recursos** y, consecuentemente, a

la posibilidad de generar **estrategias** políticas, y por último, la escasa —y en algunos casos inexistente— participación de la *sociedad civil*.

En el primer caso, el gobierno provincial adquirió un rol *cuasi* contradictorio, ya que si bien activaba el proceso, se desvinculaba *aparentemente* durante el desarrollo del mismo. Así, se delegó poder en la asistencia técnica como responsable de la articulación entre los distintos agentes políticos comunales para el diseño de la cartera de proyectos.

Remarcamos la palabra “aparentemente” en la medida en que la provincia, aunque sostuvo su decisión política en términos de mantener la asistencia técnica y los fondos destinados para financiar los proyectos, en la práctica, no se pudo apreciar una participación real en cuanto a la necesaria problematización que exige un proceso de semejante complejidad. Desde allí pudimos reflexionar sobre la importancia de la capacitación previa de los propios agentes decisivos a nivel político, como un elemento condicionante del resto del proceso.

Esto es, si bien se rescata la voluntad política manifestada al momento de dar continuidad al proceso de regionalización, existieron limitaciones en cuanto a su visualización en términos de proceso de largo plazo y como una intervención que exigía al gobierno provincial su propia inclusión como agente participativo.

*P: El que te encarga el trabajo es parte del problema y vos sos parte del problema como el caso de la regionalización en Córdoba. Entonces... hay alguien que te encarga un trabajo que se supone que tiene un diagnóstico del problema, es la provincia, supongamos, que **además está inmerso en el mismo problema** pero que además se retrae del proceso de transformación o sea, digamos... trabajen con los municipios y cuando el principal actor a **cambiar es la propia provincia**. Viste ahí en el planteamiento de las condiciones de trabajo o del pedido de trabajo.*

*(...) el contexto **claramente te plantea** que no hay ninguna intencionalidad de trabajar en equipo y **eso condiciona**, los de las comunidades regionales no son ningunos tontos si vos para, incluso para hacer un diagnóstico técnico como es ese diagnóstico porque eso, **no es un diagnóstico participativo**, necesitás de la información que tiene la provincia, y la provincia no te la provee, más allá de las dificultades técnicas que vos puedas tener para el diagnóstico es todo un diálogo con los municipios que uno establece...*

IV.3

En lo que respecta a los agentes políticos comunales, se detectó una importante asimetría de poderes a nivel material y simbólico, lo cual condicionó las relaciones intracomunitarias, dificultando la priorización de necesidades y problemas a los fines del diseño de la cartera de proyectos. De este modo, las desigualdades manifiestas entre los agentes participantes, generaron un sesgo en los intereses en función de aquellos con mayor capacidad de negociación y de incidencia en la toma de decisiones. A esto debemos sumar la incertidumbre propia frente a la actitud pasiva y casi inercial de la provincia, lo cual generó sospechas y prejuicios en torno al proceso.

D: Y partiendo de la realidad... en el caso, situándote ahora desde la intervención de ustedes ¿qué posibilidades crees que tiene la asistencia técnica de trabajar, de promover un cambio... no digo grandes cambios, pequeñas modificaciones en esa realidad?

(...)

*P: Bueno, ahí lo que aparece es un poco, lo que aparece es la **terrible debilidad** de los gobiernos locales de los departamentos, eh... quien asome un poco más la cabeza en vez de aliarse a los débiles... sería la provincia, porque adquiere beneficios de ese tipo de alianzas, entonces ahí hay claramente un centro de poder que en Río Seco, AA, que **no tiene la menor intención de abrir el juego** a los otros intendentes comunales. Entonces... me parece que ahí la posibilidad está en esto de fortalecer a los otros. De hecho, que AA está trabando las reuniones y los otros tienen ansiedad por reunirse. Un poco esto de horizontalizar las relaciones... en la primera reunión que fuimos te acordás (lo mira a J) cuando yo lo corregí al de la Rinconada dijo, "porque nosotros tenemos un presidente que es muy bueno, que toma las decisiones por nosotros" y yo le decía, eso no es así, puede ocurrir en los hechos pero **no está previsto así, esto es una instancia colegiada**. Ese tipo de cuestiones me parece que es muy importante para contrapesar esa estrategia de poder, sobre la base del debilitamiento de los otros que tiene AA. Y eso se logra a partir de que... ellos dispongan de **información integral del territorio**.*

En este contexto y, a modo de contraparte, la asistencia técnica se transformó en un agente fundamental legitimado no sólo gubernamentalmente, sino por el propio poder simbólico que le otorga ser portador de conocimientos técnicos y especializados. Esto nos permitió complejizar la participación desde un agente que anteriormente se había pensado simplemente como mero facilitador o puente dentro de la asistencia.

IV.3

C: (...) sobre el tema de los actores, se me ocurrió esto mientras hablamos... ¿la **asistencia técnica**, digo el equipo, es pensado como actor teóricamente? O no.

F: Inicialmente no, **pero finalmente termina siendo un actor...**

(...)

F: Porque por ejemplo, se plantean disputas entre actores, y nosotros sabemos que **la participación tiene que llevarnos al consenso**, o sea se plantean entre **los actores sociales y el decisor político...** o los que están gobernando... entonces, ahí el asistente, el asesor, **empieza a mediar...** empieza a acercar posiciones... y se reúne ya no solamente en el taller focal... en el grupo focal, se reúne por separado... y le explica otras razones y le explica otros argumentos... y empieza a mediar... **y ese es un actor**, o sea **que ahí diría que está casi como actor, diría que está como un actor...** es un límite muy impreciso, nosotros, no yo, no hemos tomado mucho, pero en particular, a mi me gustó mucho otra lectura de **Wildavsky**, por ejemplo, que plantea que el análisis de una política pública es un proceso de interacción social... del analista que interactúa socialmente con los otros, **y es verdad...** pero lo que pasa que cuando nosotros tenemos este preconcepto, **este prejuicio de la objetividad...** en el que nosotros no participamos, si participamos solamente lo hacemos observando... y la verdad es que **participamos** o sea **participamos**, participamos en la disputa interna. En las comunidades regionales, por ejemplo, nosotros participamos viendo si el presidente, el presidente de la comunidad regional es justicialista, cómo están los intendentes radicales, por ejemplo, **y nos preocupamos** de que los intendentes radicales estén en la reunión... porque eso legitima el proceso... y eso hace por ejemplo hablar con los intendentes radicales y decirles **che, ustedes tienen que estar...** la Universidad les garantiza imparcialidad, cuando se pelean por ejemplo, no pero si estamos nosotros, ustedes quédense tranquilos que **aquí hay imparcialidad... eso es una parcialidad!...**

Finalmente, en lo que respecta a la intervención de la sociedad civil, a diferencia de lo que nosotros habíamos naturalizado como supuesto propio de un proceso participativo, nos encontramos con situaciones en que la participación de la sociedad civil era inexistente o —en el mejor de los casos—, había una presencia reducida y desarticulada. Esto se constató explícitamente en el caso de Río Seco ante una sociedad civil —cuasi inexistente—, autodefi-

IV.3 nida como apolítica; lo que evidencia nuevamente la necesaria capacitación previa para lograr una participación en sentido real.

P: Bueno, ahí en esa pregunta de **quiénes**, aparece claramente que la **provincia se autoexcluye** del proceso participativo, eso está **clarísimo**, participen ustedes, hagan participar a los actores sociales.

(...)

P: la posibilidad de... de crear estos foros de la sociedad civil, a nivel regional... entonces eh sobre la base de... eh, ellos... a estos planteamientos para ellos, para ser una comunidad **son netamente formalistas**, para que una comunidad esté regionalmente constituida tiene que haber una Mesa de Intendentes, tiene que haber un foro, tiene que haber un determinado radio, etcétera, etcétera... Entonces los Términos de Referencia, ponen esto del requisito de creación de estos foros **y esto de la instancia participativa, eso no ocurrió, no ocurrió**, digamos... ninguno de los, digamos... sí ocurrió en Calamuchita en el 2004 pero ahora no ocurrió ni hay ninguna posibilidad de que ocurra.

(...)

D: Ajá... y vos hablás de esta base social debilitada ¿crees que la asistencia podría tener un papel o podría haber tenido un papel empezando o focalizando, no digo empezando, pero se podría trabajar paralelamente desde abajo? Por ejemplo en el caso de Río Seco, hay alguna posibilidad, vos decís una sociedad civil debilitada, hay alguna posibilidad...

P: Vos decís de, trabajar desde la sociedad?

D: Claro.

P: Yo no creo que sea posible, ya lo he intentado...

J: Aparte no tiene cantidad de personas...

P: **Hay un actor social, que es el actor social**, este... M R que es el presidente de una ONG que se llama, ¿cómo se llama? Eh... (lo mira a J)

J: Si, no no me acuerdo...

P: Bueno, ya me va a salir. Hace veinte años que trabaja con los productores locales, digamos desde una concepción netamente...

J: SODIM?

P: SODEIM... desde una concepción totalmente antiestatal, apolítica... cree que se puede trabajar desde los actores sociales, siempre se ha mantenido al margen tratando de que **no se contaminen sus intervenciones con la política**. Veinte años

y nada... Es muy difícil, porque es muy difícil empoderar a una sociedad civil como esa eh... empoderándola desde la perspectiva de que no tiene que coincidir en el estado, puede por sus propios medios ¿te das cuenta lo que te quiero decir?

Estos extractos de las entrevistas ilustran el verdadero rol que jugó entonces la sociedad civil, o más bien, el papel que se concluyó debía jugar en el marco de relación con los demás sujetos actuantes en el proceso.

P: *...yo creo que es necesario un elemento, que es la **Mesa Provincia – Comunidades Regionales**, entonces, me parece que el proceso de reflexión que se da a nivel de la Mesa de Intendentes, a nivel regional debe llegar a una instancia de reflexión en el marco del diálogo con la provincia, y a partir de ahí involucrar a los actores sociales, me parece que está faltando esa instancia reflexiva a nivel de comunidad regional, pero además la posibilidad de discutir un proceso que es cero a nivel de creación institucional, por eso **yo no convocaría a los actores sociales hasta tanto el nivel político no esté claro.***

4. A MODO DE REFLEXIÓN: COMPLEJIZANDO EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN. ¿HEMOS SUPERADO EL MODELO ARRIBA-ABAJO?

Entre los objetivos que se plantearon al iniciar este escrito, estaba el debate en torno a las perspectivas participativas introducidas tras las reformas de segunda generación. Si a esto lo trasladamos al proceso de regionalización en Córdoba, atento a estas nuevas tendencias, se intentó generar un proceso de asistencia técnica participativa, entendiendo que ésta era la forma apropiada para la consolidación de las comunidades regionales.

Transcurridos tres años del proceso, no sólo debemos interrogarnos sobre el efectivo alcance en el diseño de proyectos comunales recién estimulados, sino lo que es más importante, si están dadas las condiciones socio-políticas necesarias para la promoción y sostenibilidad del proceso participativo propuesto.

En principio, el análisis realizado de manera precedente nos permite concluir que, si bien existe una intencionalidad discursiva participativa, en la práctica aún subyacen una serie de asimetrías en las relaciones de poder entre los propios decisores políticos —esto es, entre el gobierno provincial y las comunidades regionales—, lo cual condiciona las posibilidades de diseñar proyectos en conjunción con la sociedad civil de las comunidades regionales.

IV.4

Dado lo anterior, estimamos que la necesaria problematización de la regionalización en términos de un campo participativo entre agentes políticos, sería un paso previo a la introducción de estos agentes sociales en el proceso, entendiéndolo en un sentido más estricto.

Partiendo desde este presupuesto, podemos decir que incluso entre los mismos decisores no se ha superado el modelo *top-down* o *arriba-abajo*. Entre las razones que fundamentan esta apreciación, cabe destacar el mantenimiento de una cultura política de patronazgo entre los distintos agentes involucrados en el proceso.

Esto se sustenta en las propias asimetrías de poder existentes, tanto entre el gobierno provincial y las comunidades regionales, como a nivel intra-comunidad, heredadas desde tiempos previos al mismo proceso de regionalización.¹²⁵

Entre los fundamentos explicativos brindados por algunos autores sobre esta situación, cabe destacar una tensión dialéctica entre la posibilidad o no de centralizar el poder.

En otras palabras, según Gellner, “la centralización incompleta puede manifestarse de dos maneras: territorial y cualitativa. Un estado puede tener un control solamente parcial de algunas zonas distantes y resultarle antieconómico acentuar su presencia en ellas. En ese caso puede entregar poderes a individuos que en teoría son representantes suyos, pero que de hecho poseen una base local de poder, y que actúan como intermediarios entre las exigencias del poder central y los intereses locales. O bien, un estado puede controlar todo el territorio, pero carecer de los recursos técnicos para imponer su voluntad en algunos aspectos de la vida, por ejemplo en la economía, en la educación, en la sanidad. Esto también conducirá a la aparición de agentes-patronos, que controlarán beneficios que no pueden ser distribuidos según las reglas oficiales”¹²⁶.

¹²⁵ Resulta ilustrativo referenciar el siguiente fragmento de la entrevista: **P:** No, tiene una concepción que a lo mejor no son conscientes de esa concepción está claro, pero ya todas las propuestas provinciales hacia los municipios son una propuesta que condiciona, en mi punto de vista, la concepción política de la cosa... pero luego les dice lo que ustedes tienen que hacer; que tiene que ver con un modo de razonamiento netamente vertical con los municipios, eso pasó con los entes de recaudación. Esos son los parámetros para tener un estado eficiente. Tienen toda la libertad de elegir si quieren o no, pero aténganse a las consecuencias. Lo mismo ocurrió con las comunidades regionales, ustedes tienen la comunidad regional, se constituye por voluntad de los municipios, ahora, si no te constituís no podés decir nada con relación al Presupuesto Trienal, está, se constituyeron todas.

¹²⁶ GELLNER, E. (1986) “Patrones y Clientes”, en *Patrones y Clientes: en las sociedades mediterráneas*. España. Ediciones Júcar. Págs.13-14.

IV.4

Si retornamos al caso de estudio propuesto, podemos decir que el estado cordobés presenta una situación contradictoria en términos de un intento de centralización de la fragmentación de poder; esto se ha manifestado en la agrupación en comunidades regionales (reproduciendo la división departamental), de los municipios y comunas. Así es que no obstante este intento, aún no se logra superar el desigual poder y desiguales contactos que condicionan las relaciones entre los municipios individualmente considerados y la provincia, ya que los primeros pugnan por determinar la agenda comunal, muchas veces legitimados por su propio poder y significación política, por ejemplo electoral, a escala local.

De este modo podemos observar la existencia de una red regional, con múltiples nodos asimétricos en sus relaciones de poder y conexiones con el gobierno provincial. A pesar de ello, la ventaja de las redes es su carácter flexible; aunque por otra parte, también impredecible, en términos de externalidades. Esto supone la posibilidad de extensión de los resultados a las partes inicialmente involucradas, independientemente de su grado de poder.¹²⁷

De esta manera, se abre una posibilidad en cuanto a los beneficios que pueden obtener las partes más pequeñas, si emprenden un proceso de concienciación sobre la relevancia de generar pequeñas redes articuladas en torno a cada comunidad regional, entendida a su vez como otra red más amplia de vinculación.

Esto permitiría, según nuestro criterio, mejorar la capacidad de negociación de las partes involucradas, favoreciendo una activación y potenciación de los controles e intercambios recíprocos de favores que implican las mismas redes, beneficiando a los *de abajo* en términos de decisores políticos (municipios y comunas más pequeños).

Para lograrlo es necesario, consonantemente con el planteo de una de nuestras entrevistadas, horizontalizar las relaciones, y para ello es fundamental crear la confianza suficiente en cuanto a la reciprocidad de beneficios que puede suponer la articulación entre partes, en este caso más pequeñas.

A esos efectos, según Coleman¹²⁸ se requiere un efectivo sistema de normas y sanciones internalizadas, es decir, un marco o estructura general que otorgue previsibilidad a las acciones. Este control a su vez se verá fortalecido en la medida en que haya una mayor cercanía en las redes sociales (*closure*) lo cual ocasionará un

¹²⁷ BAGNASCO, A., Piselli, F.; Pizzorno, A. y Triglia, C. (2003) *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

¹²⁸ Coleman citado por FORNI y otros, óp. cit.

IV.4 mayor nivel de interdependencia y compromiso, garantizando así un sistema de mutuo control social.

Visto desde la asistencia técnica, esta última, lejos de transformarse en un patrono, contaría con un elemento a favor, como es su poder simbólico y de intermediario en el proceso, lo cual le otorga un mayor margen de acción en el acercamiento de las partes. En otras palabras, esto nos permite apreciar el carácter de puente, en términos de Ronald Burt¹²⁹, que adquiere la propia asistencia técnica, lo cual podría aprovecharse para lograr una verdadera participación para los municipios y comunas, sobre todo los más pequeños, dentro de un modelo *arriba-abajo*.

Creemos que resolver esta cuestión implica un primer desafío al momento de ir modificando algunos patrones culturales de relacionamiento. Es deseable que los mismos favorezcan en un futuro un modelo participativo genuino de tipo *bottom-up* o *abajo-arriba* desde la sociedad civil.

¹²⁹ BURT, R. (2001) "The Social Capital of Structural Holes", en *New Directions in Economic Sociology*. New York. Russell Sage Foundation.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGNASCO, A., Piselli, F., Pizorno, A. y Triglia, C. (2003) *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- BURT, R. (2001) "The Social Capital of Structural Holes" en *New Directions in Economic Sociology*. New York. Russell Sage Foundation.
- CARACCILO BASCO, M., Foti Laxalde, M. (2003) *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Colección Tramas Sociales. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.
- CARDARELLI, G., Rosenfeld, M. (1998) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Argentina. Paidós.
- CASTRO, J. (2001) "Reformas de Segunda Generación, Integración Regional y Descentralización Política", en *Descentralización institucional: reformas de segunda generación*. Buenos Aires. CIEDLA.
- DÍAZ DE LANDA, M. y Parmigiani de Barbará, M. (1996) *En lo pequeño y pobre... ¿Qué pasa con la salud? Un estudio sobre la Descentralización de Salud en Comunidades de la Provincia de Córdoba*. Córdoba. Alveroni Ediciones.
- FINDING, L. y Tamargo, M. (1994) *Planificación, Descentralización y Participación. Revisión y Crítica*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- FORNI, P., Siles, M. y Barreiro, L. (Diciembre de 2004) "¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza?" en *Research Report*. N°34.
- GELLNER, E. (1986) "Patronos y Clientes" en *Patronos y Clientes: en las sociedades mediterráneas*. España. Ediciones Júcar.
- GRAGLIA, E. y Riorda, M. (Coords.) (2006) *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Serie PROFIM, Vol. 4. Córdoba. EDUCC.
- GUTIÉRREZ, A. (1995) *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Posadas, Argentina. Editorial Universitaria.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002) *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública, N° 27 (LC/L 1819-P), Capítulo I. Santiago de Chile. ILPES-CEPAL.
- SIRVENT, M. T. (2004) *Cultura popular y participación social*. Primera reimpression. Buenos Aires. Editorial Miño y Dávila.

Consultas en internet

- BARREIRO CAVESTANY, F. (2002) *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Documentos IIGOV. Disponible en <http://www.iigov.org>

Legislación consultada

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. MINISTERIO DE GOBIERNO, COORDINACION Y POLITICAS REGIONALES (Junio de 2006) "Términos de Referencia" en *Convenio Marco para el Diseño de Políticas Públicas de Desarrollo Regional*.

V

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
EL CASO DE LA RED KAS EN
EL PROCESO DE REVISIÓN DE
LA CARTA ORGÁNICA DE
SAN CARLOS DE BARILOCHE**



PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE LA RED KAS EN EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA CARTA ORGÁNICA DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

*EDUARDO ARRAIZA***

I. INTRODUCCIÓN

La Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche (en adelante se utilizará CO para Carta Orgánica) fue sancionada en el año 1983, junto con el advenimiento de la democracia en nuestro país. En el año 1986, se llevó adelante una modificación de la misma, incorporándose una cláusula que exigía una revisión completa del texto orgánico a los veinte años de sancionada. Ese plazo se cumplió durante el año 2006, por lo que con anterioridad, las autoridades del Concejo Municipal previeron lanzar un proceso participativo que involucrara y comprometiera a la ciudadanía con la revisión de la CO, pretendiendo de esta forma que dicha revisión fuera el resultado de la participación comunitaria y de las opiniones de los diversos sectores que integran la sociedad local.

La red KAS, a través de algunas de sus instituciones, formó parte del proceso participativo convocado por las autoridades del Concejo Municipal. El presente artículo pretende ofrecer una descripción del proceso participativo desarrollado en la comunidad de S.C. de Bariloche, resaltando las intervenciones específicas de los integrantes de la red KAS en dicho proceso. Para su elaboración se recurrirá a diversas fuentes, bibliográficas, publicaciones periódicas, diarios, entrevistas y otras, sin pretender con ello agotar el tema de

* Eduardo Arraiza es Licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica "Santa María de los Buenos Aires", UCA), Posgrado en Gestión Sociourbana (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). Profesor con dedicación especial del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCA. Investigador Senior del Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA).

* El autor agradece al Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, al Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, a la Fundación Konrad Adenauer y a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, instituciones que colaboraron directa o indirectamente con el desarrollo de las actividades desarrolladas en el proceso participativo, así como de las actividades de investigación que permitieron elaborar el presente artículo.

- V.I** la participación comunitaria, ya que se hará referencia de forma principal al proceso participativo barilochense desde la óptica de las instituciones de la red KAS.

Se realizará también una descripción del marco legal del régimen municipal argentino y de la provincia de Río Negro, a los efectos de situar de forma más completa al lector.

2. MARCO LEGAL DE LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS Y DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

2.1 *Régimen Municipal Nacional*

La organización de todo el sistema político argentino se hace sobre la base de un estado federal, tal como lo determina el artículo primero de la Constitución Nacional¹³⁰. Esta forma significa el comienzo y el principal lineamiento para la organización de todo el sistema político nacional así como de los subsistemas políticos provinciales.

Además de lo recientemente mencionado en materia de organización política, la República Argentina adoptó la forma presidencialista para la organización de su gobierno federal. Por esta razón su Poder Ejecutivo está a cargo de un ciudadano con el título de Presidente¹³¹, el Poder Legislativo está a cargo de un Congreso que posee dos Cámaras¹³², y el Poder Judicial es ejercido por una Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores¹³³. Esta forma de organización ha sido ejemplar para todas las provincias y para casi todos los municipios, que han organizado sus poderes gubernamentales reflejándose en esa forma presidencialista. Esta afirmación se verifica en que la forma casi universal de organización de los poderes municipales (aclarando que ellos no tienen Poder Judicial, sino tribunales de faltas que son expresiones administrati-

¹³⁰ El artículo 1º de la Constitución Nacional, establece: "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

¹³¹ El artículo 87 de la Constitución Nacional, establece: "El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de 'Presidente de la Nación Argentina'".

¹³² El artículo 44 de la Constitución Nacional, establece: "Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación."

¹³³ El artículo 108 de la Constitución Nacional, establece: "El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación."

vas) es la de conformar un Poder Ejecutivo unipersonal, que habitualmente recibe el nombre de Intendente, y un Poder Legislativo colegiado, que habitualmente recibe el nombre de Concejo Deliberante (otra diferencia con el Poder Legislativo Nacional es que el cuerpo colegiado municipal es en todos los casos unicameral).

Contrariamente a lo afirmado en el párrafo precedente, y por tratarse de un Estado Federal, cada uno de los estados partes, llamados provincias, reservó cierta cantidad de potestades exclusivas. En la temática que nos atañe, una de esas potestades exclusivas es la de organizar su propio régimen municipal. De esta forma, lo que resulta uniforme a todas las provincias en materia de municipios, son las obligaciones surgidas de la Constitución Nacional.

La primera de esas obligaciones es que todas las provincias deben dictar su propia constitución bajo el sistema representativo republicano, y entre otras características, asegurar la existencia de un régimen municipal para su territorio¹³⁴. Aquí se abre una doble obligación en la temática que nos atañe, en primer lugar que el sistema provincial debe ser representativo (siguiendo la misma línea de lo establecido en el artículo 22 de la constitución nacional), lo que implica que los mecanismos participativos tienen alguna limitación de carácter institucional, y por otro lado que cada provincia debe organizar su propio régimen municipal plasmándolo en sus textos constitucionales.

La otra obligación emanada de la Constitución Nacional, es que los municipios de todas las provincias serán autónomos¹³⁵. De este mismo andamiaje constitucional se derivan grandes diferencias entre los regímenes municipales de las distintas provincias, ya que la reglamentación que cada una de ellas ha realizado sobre los derechos y las características que deben tener los municipios ha sido diversa. Muestra de ello es que existen cinco provincias de las veintitrés que conforman nuestro país, que no han adecuado sus Constituciones Provinciales ni sus Leyes Orgánicas Municipales¹³⁶, por lo

¹³⁴ El artículo 5° de la Constitución Nacional, establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (El resaltado es propio).

¹³⁵ El artículo 123 de la Constitución Nacional, establece: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” (El resaltado es propio).

¹³⁶ Las provincias que aun no han adecuado su régimen municipal son: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, en ellas ninguna de sus municipios posee Carta Orgánica.

V.2 que en esas provincias los municipios no tienen la capacidad de dictar su propia Carta Orgánica, es decir no acceden a lo que consideramos autonomía municipal (es decir que no cumplen con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Nacional citado al pie).

Respecto de la temática de la participación, la Constitución Nacional, incorporó luego de la reforma del año 1994, el principio de iniciativa popular, aunque también estableció algunas limitaciones a este principio, como por ejemplo la de no poder presentar iniciativas legislativas en algunas materias específicas, entre otras la de reforma constitucional¹³⁷ Luego de la reforma también fue incorporada en la CN la figura de la consulta popular, siendo ella una forma especial de participación, aunque en este caso se trata de una participación por requerimiento de las autoridades constituidas, que puede ser vinculante o no.

La provincia de Río Negro es una de las que sí permiten a sus municipios alcanzar el grado máximo de autonomía municipal, y ese es el estatus que posee la municipalidad de San Carlos de Bariloche desde la sanción de su primera Carta Orgánica Municipal en el año 1983. Por otra parte, como describiremos en el apartado siguiente, el régimen municipal establecido por la Constitución Provincial, contempla diversas formas de participación ciudadana.

2.2. Régimen municipal de la Provincia de Río Negro

La Provincia de Río Negro tiene reglamentados y vigentes los preceptos de la Constitución Nacional descriptos anteriormente en lo relativo a la autonomía municipal, por lo que permite a sus municipios dictar sus propias Cartas Orgánicas cuando han alcanzado algunos requisitos mínimos. En este sentido la Constitución Provincial (CP), reconoce y garantiza la autonomía municipal en sus caracteres político, administrativo y económico, sumando el carácter de autonomía institucional a aquellos municipios que dicten su CO.¹³⁸

¹³⁷ El artículo 39 de la Constitución Nacional establece: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.” (El resaltado es propio).

¹³⁸ El artículo 225 de la Constitución Provincial establece: “Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria

La CP establece una clara distinción entre los municipios que posean CO y aquellos que no estén en condiciones de sancionarla. Sin embargo, como una muestra de reafirmar la voluntad de apertura hacia la participación ciudadana a nivel municipal, la CP establece la obligatoriedad para todos aquellos municipios que dicten su CO de incorporar en ella los derechos de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. Aunque nuevamente se ve una limitación de carácter institucional a dichas formas de participación, ya que en el mismo artículo obliga a los municipios a asegurar un régimen representativo republicano.¹³⁹

Otra de las características importantes del régimen municipal rionegrino es el reconocimiento que se hace de las Juntas Vecinales electivas, a las que se les da un lugar importante en el tratamiento de todas las cuestiones que tengan que ver con su esfera de influencia. Esa importancia llega hasta garantizarles el derecho de participar con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos, aunque únicamente en los problemas que les incumben en forma directa (siempre haciendo alusión al área de influencia territorial de las Juntas Vecinales)¹⁴⁰. Si bien esta exigencia se impone desde la normativa provincial a los municipios que no poseen autonomía institucional, Bariloche la incorporó en el artículo 47 de su CO¹⁴¹.

En la ley orgánica de municipios también se exalta la participación ciudadana como una de las competencias fundamentales de los municipios y comunas de la provincia, haciendo especial hincapié en el libre acceso a las fuentes de información y asegurando la publicidad de los actos de gobierno. Otro inciso que trata el tema de la participación tiene que ver con la coordinación, cooperación e intercambio con diversas organizaciones tanto públicas como priva-

y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos municipios que dictan su propia Carta Orgánica Municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal...”

¹³⁹ El artículo 228 de la Constitución Provincial establece: “Los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno conforme a esta Constitución, que asegura básicamente: 1. Los principios del régimen representativo y democrático; 2. La elección directa con representación proporcional en los cuerpos colegiados; 3. El procedimiento para su reforma; 4. El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato; 5...”

¹⁴⁰ El artículo 240 de la Constitución Provincial establece: “Los municipios y comunas reconocen la existencia de las juntas vecinales electivas. Se integran para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes y sus vecindarios...”

¹⁴¹ Este número de artículo hace referencia a la CO antes de su revisión.

V.2 das, contemplando diversas formas de asociativismo del municipio para el logro de sus objetivos y finalidades.¹⁴² De todas formas, al tener San Carlos de Bariloche su propia CO, no está alcanzado por las obligaciones de esta norma, aunque la misma sirve como guía para la regulación de todos los municipios de la provincia.

3. ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

Si bien el presente artículo no pretende agotar la cuestión relativa a lo que se considera participación, creo preciso detenerme en algunas reflexiones previas que permitan comprender mejor el proceso estudiado. En mi opinión se puede afirmar que existen tantas consideraciones diversas de lo que significa participar como participantes de un determinado proceso. Asimismo, y dado que el hombre es un animal político, también afirmo que todas sus acciones son desarrolladas en un ambiente que de una u otra forma se encuentra alcanzado y moldeado por “lo político”, sin que por ello mismo él considere que se encuentra “siendo parte” o participando del mismo. Por el contrario en los tiempos que corren parece haber una tendencia a desconocer por completo el total alcance de la dimensión política en la vida de los vecinos, posiblemente por el desprestigio que se tiene de la dirigencia política.

Recurriendo a algunos autores que desarrollaron desde diversas perspectivas la cuestión de la participación, encontramos a Jordi Borja quien en su obra “Organización y Descentralización Municipal”¹⁴³ refiere un capítulo a la temática de la participación política. Siempre basándose en la descentralización como herramienta fundamental para democratizar y hacer más eficientes los gobiernos locales, considera la participación política como elemento fundamental para la construcción democrática, ya que sin ella la democracia no se asienta sobre bases sólidas.

¹⁴² Ley Orgánica de las Municipalidades de Río Negro N° 2353 y modificatorias, Artículo 16: “...b) Promover la participación de los vecinos en los asuntos públicos como idea central del régimen democrático, facilitando su libre acceso a las fuentes de información y asegurando la publicidad de los actos de gobierno; ... e) Impulsar la coordinación, cooperación e intercambio con las instituciones públicas y privadas que concurren a la consecución de sus fines propios y especialmente aquellas que fortalezcan los vínculos intermunicipales en el territorio provincial y en la Patagonia; ...l) Crear y promover la creación de empresas públicas y mixtas, entes vecinales, cooperativas y consorcios de vecinos, así como otra forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y en la construcción de obras. ”

¹⁴³ BORJA, J. y otros (1987), *Organización y Descentralización Municipal*, Eudeba, Buenos Aires. Cap IX Participación Ciudadana (pags. 175 a 190).

En primer lugar, Borja afirma que la participación requiere una triple credibilidad por parte del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. Además de ello sostiene que la participación requiere la creación o existencia de un conjunto de mecanismos institucionales y unos derechos realmente practicable (ambas circunstancias se cumplen en el caso que nos ocupa, al menos de forma preliminar, aunque no existía en el caso de S.C. de Bariloche una exigencia institucional de convocar a la participación para el tema puntual de la reforma de la CO). Por otra parte la sociedad civil debe generar interlocutores colectivos, que sean verdaderamente representativos, que tengan iniciativa. En opinión de Borja, la política y la cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo. Que haya mayor o menor participación es más un problema del estado y de su gobierno que de la sociedad.

Más adelante en el mencionado capítulo Borja afirma que la participación es imposible sin información, ya que se dificultaría la posibilidad de comunicación, de diálogo, necesarios para poder participar. Para el caso de las ciudades más grandes, el autor insiste nuevamente en que la participación en un espacio mayor, sólo es posible sobre la base de una descentralización del gobierno, la gestión y los servicios municipales. En el caso concreto de S.C de Bariloche el tema de la información se transformó en central a la hora de convocar el proceso, ya que la gran mayoría de los vecinos desconocían la CO que regía su vida comunitaria.

En el artículo “Gestión Pública y Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal”¹⁴⁴ Eduardo Arnoletto y Eduardo Beltrán, luego de analizar el impacto del proceso de globalización de la década del noventa en los municipios, describen los instrumentos de democracia semidirecta incorporados en la legislación municipal de nuestro país (iniciativa popular, revocatoria de mandato, referéndum popular y consulta popular, comisiones vecinales, juntas vecinales, consejos consultivos, audiencias públicas, voluntariados y padrinazgos), destacan la necesidad de imaginar nuevas formas de participación informal, que mantengan un vínculo cotidiano de comunicación de

¹⁴⁴ ARNOLETTO, E. y Beltrán, E. (1998) “Gestión Pública y Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal” en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Oficina de publicaciones del CBC-UBA, Buenos Aires. Páginas 73 a 105.

V.3 los ciudadanos y sus entidades representativas, con los funcionarios municipales. Según los autores, las finalidades de estas nuevas formas de participación son: en primer lugar terminar con el antiguo hábito cultural autoritario que, aún dentro de la democracia, separa a los que mandan de los que obedecen; y en segundo lugar se trata de planificar, elaborar proyectos, y tomar decisiones nutridas por los auténticos requerimientos de la gente, sin la intermediación de quienes creen saber lo que la gente quiere.

En este sentido destacan varios fenómenos que contribuirían a que la administración municipal se oriente en esta dirección. Uno de ellos es la relación con organizaciones no gubernamentales, tanto al momento de la definición de las necesidades y la planificación de las políticas, como al momento de la ejecución de ellas.

Por último, en relación a la participación ciudadana destacan la importancia de que dicha participación sea una escuela de realismo, por enfrentar a los ciudadanos a la situación de que no existen recursos suficientes para satisfacer de modo inmediato todos los requerimientos, sino que los mismos deben ser priorizados y escalonados en el tiempo, entendiendo que algunas veces el interés general no siempre coincide con el interés particular de las personas o de pequeños grupos.

En un artículo titulado “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”¹⁴⁵, la profesora Pippa Norris de la Facultad de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, ofrece un análisis de diversas posturas respecto de la participación ciudadana y su importancia para el régimen democrático, tomando como sujeto de la investigación a México. Entre una de sus primeras conclusiones, sostiene que sea extensa o limitada, todos los teóricos están de acuerdo en que la participación es uno (pero sólo uno) de los indicadores de la solidez de cualquier democracia. Frente a este acontecimiento expone la existencia de dos posiciones sobre la participación, una de ellas es la del deterioro, que sugiere que desde fines del siglo XX muchas sociedades postindustriales han experimentado tendencias seculares continuas de distanciamiento de los ciudadanos de los canales tradicionales de participación política. Entre los síntomas de este mal se incluyen la caída en los niveles de participación en las elecciones, la intensificación de los sentimientos antipartidistas y la decadencia de las organizaciones civiles.

La otra perspectiva sugiere que más que erosionarse, la naturaleza del activismo político se ha *reinventado* en las últimas

¹⁴⁵ NORRIS, P. (2002) “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard (Paper disponible en internet: www.ksg.harvard.edu)

décadas a través de la diversificación de las *agencias* (las organizaciones colectivas que estructuran las actividades políticas); los *repertorios* (las acciones que se emplean comúnmente para la expresión política); y los *objetivos* (los actores políticos en los que los participantes pretenden influir). El repentino auge de la política de protesta, los nuevos movimientos sociales y el activismo por Internet pueden interpretarse como ejemplos de distintos aspectos de este fenómeno. Si bien las oportunidades de expresión y movilización política se han fragmentado y multiplicado con los años, como un río crecido que se ve alimentado por sus distintas afluentes, la participación democrática puede haberse adaptado y evolucionado de acuerdo con la nueva estructura de oportunidades en lugar de simplemente atrofiarse.

Para concluir la autora afirma que si las tesis del deterioro ofrecen la imagen más precisa de los acontecimientos, esperaríamos encontrar tendencias seculares congruentes de reducción de la participación ciudadana, por lo menos en las sociedades postindustriales, medida por indicadores estándares, como la participación en las elecciones y la afiliación a asociaciones civiles tradicionales, como los sindicatos y las iglesias. Los indicadores culturales incluirían una mayor desilusión hacia los ideales democráticos y un descontento con el desempeño de los gobiernos democráticos. Por otro lado, si las teorías de la modernización ofrecen una descripción más satisfactoria, entonces esperaríamos encontrar variaciones sistemáticas en la conducta política entre las sociedades agrícolas, industriales y postindustriales, medidas por los contrastes en los niveles de participación en las elecciones y afiliación en las asociaciones civiles, así como los niveles de activismo de protesta. En cuanto a los indicadores culturales, las teorías de la modernización sugieren un apoyo continuo y creciente de los ideales democráticos, incluso si los ciudadanos se vuelven más críticos del rendimiento de instituciones, funcionarios y líderes políticos particulares.

En su artículo “La Participación Ciudadana en la elaboración de normas: pasado, presente y futuro”¹⁴⁶, Cary Coglianese afirma que a pesar de que los avances tecnológicos han comenzado a modificar los patrones de comportamiento en la participación ciudadana, la mayoría de las regulaciones propuestas por las diversas agencias gubernamentales son objeto de muy pocas opiniones o contribuciones ciudadanas. Se analiza que anteriormente esto se jus-

¹⁴⁶ COGLIANESE, C. (2006) “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Paper disponible en internet: www.ksg.harvard.edu). Todas las referencias respecto de este artículo serán traducción propia dado que no se encontró versión castellana del mismo.

V.3 tificaba más en la dificultad de obtener la información, y enviar la opinión por correo postal a tiempo, aunque hoy el comportamiento ciudadano parece ser muy similar, a pesar de las posibilidades del correo electrónico que otorgan muchas agencias para recibir las opiniones y propuestas de los ciudadanos.

Según el autor, las principales barreras para la ciudadanía son una mezcla de barreras motivacionales y del conocimiento. En primer lugar, el autor afirma que poca gente conoce las implicancias de las regulaciones derivadas de las oficinas gubernamentales, y en segundo lugar, supuesto que alguien las conociera, debería luego sortear el obstáculo tan conocido de lograr una acción colectiva o masiva para influenciar sobre esas oficinas gubernamentales y la regulación propuesta.

Con respecto a las posibilidades que aportan los avances tecnológicos, el autor afirma que la opinión por la red sigue teniendo un costo alto para los ciudadanos; pero no un costo económico, sino un costo de oportunidad, debido a que el mismo instrumento (una computadora) que le facilita la posibilidad de enviar sus opiniones y comentarios a las agencias gubernamentales, lo pone en contacto más inmediato con amigos y con actividades recreativas o entretenimientos que le restan ganas de enviar comentarios a las agencias gubernamentales, de allí el aumento del costo de oportunidad para remitir opiniones a agencias del gobierno.

Dada la amplitud de criterios y la ambigüedad de las diversas definiciones y matices utilizados para referirse a la participación ciudadana, parece conveniente precisar algún tipo de tipología de la participación para diferenciar sus diversas manifestaciones. Para ello, recurrí al “Índice de Participación Ciudadana 2005”¹⁴⁷ elaborado por la Red Interamericana para la Democracia. En dicho índice se identifican tres grandes tipos de participación. La primera instancia participativa es la del protagonismo directo, en la que los participantes son protagonistas de la comunidad o de un proyecto colectivo. Un segundo tipo de participación que es el de la opinión y el reclamo, cuyas modalidades de ejecución pueden ser múltiples (artículos o cartas a medios de comunicación). Por último un tercer tipo de participación que es el de la participación republicana en los procesos electorales formales y en los nuevos procedimientos de democracia directa.

Es interesante hacer hincapié en una de las observaciones volcadas en el informe, respecto de lo que significa participar, para los entrevistados que se encuentran dentro del primer tipo de par-

¹⁴⁷ Red Interamericana para la Democracia, (2005) “Índice de Participación Ciudadana”, disponible en www.redinter.org

ticipación. Para aproximadamente el 50% de ellos, participar significa “involucrarse, interesarse y comprometerse”, relegando este concepto de participación a otros como el de “ayudar y colaborar” o el de “integrarse o unirse a un grupo”, que muestran más directamente la intensidad en la participación que se imagina la persona.

4. EL PROCESO PARTICIPATIVO CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD

4.1 *Primeros pasos*

Las instituciones de la Red KAS, acompañaron este proceso participativo desde los primeros pasos. En el mes de junio de 2005, durante el dictado de un curso de Técnica Legislativa para concejales municipales y asesores y personal del legislativo y ejecutivo municipal, comenzaron algunas consultas entre las autoridades del Concejo Municipal y los docentes del Programa de Fortalecimiento Municipal del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina.

En algunas reuniones informales se intercambiaron opiniones respecto de las temáticas a considerar a la hora de pensar una CO nueva para la ciudad. Parte de ese intercambio se plasmó en los fundamentos de una ordenanza municipal que originó el proceso, disponiendo la creación de un espacio de diálogo y participación ciudadana. Según manifiesta dicha ordenanza, la finalidad de ese espacio, era iniciar el proceso de estudio, concientización y participación para la futura reforma de la Carta Orgánica.¹⁴⁸ Aquellas conversaciones versaron sobre la conveniencia o no de convocar a un proceso participativo, respecto de las características que debía revestir, y respecto de las principales dificultades que debería enfrentar. Entre las dificultades previamente identificadas, la primera que se planteó fue la de la falta de información de los ciudadanos, en primer lugar respecto de la existencia de una carta orgánica para la ciudad, y en segundo término respecto de lo que eso significaba para la vida política local.

Los fundamentos de la ordenanza citada son una buena síntesis de las preocupaciones de las autoridades municipales, en especial del Presidente del Concejo Municipal, respecto a las cuestiones a ser abordadas al momento de revisar el texto de la CO, con motivo de la

¹⁴⁸ Ordenanza 1530-CM-05, sancionada el 29 de septiembre de 2005. Artículo I: Crear un espacio de diálogo y participación ciudadana con el fin de iniciar el proceso de estudio, concientización y participación para la futura reforma de la Carta Orgánica.

V.4 imposición establecida en dicho texto. Se buscaba principalmente dos objetivos, "...por un lado desarrollar una concientización en la comunidad toda de la tarea que se estará por desarrollar y su vinculación con la definición de ciudad a la que todos aspiramos y luego condicionará favorablemente o no nuestras vidas; y por otro lado llegar a una Ordenanza de Convocatoria a Elecciones para la conformación de la Convención Constituyente Actualizadora con títulos y contenidos que le sirvan a los convencionales a enriquecer sus propuestas partidarias en el debate, tomando como base la experiencia adquirida a lo largo del tiempo por el funcionamiento de las instituciones en Bariloche y su vinculación con la vida cotidiana de los vecinos."¹⁴⁹

Otro de los aspectos destacados en esos fundamentos fue el de poder utilizar el espacio de diálogo creado en el ámbito del Concejo Municipal, como escenario para el intercambio de opiniones con municipalistas o investigadores de diversas instituciones que pudieran aportar ideas, experiencias o conocimientos a la comunidad y a los futuros convencionales. En este rol fueron invitados a participar los profesionales de las instituciones de la red KAS de manera formal, y eso dio lugar al desarrollo de actividades específicas que describiré en el próximo apartado.

4.2 Participaciones concretas de la red KAS¹⁵⁰

Las participaciones específicas de la red KAS se desarrollaron en los meses de noviembre de 2005 y de mayo de 2006. El papel que las autoridades del Concejo Municipal asignaron a las instituciones de la red KAS para este proceso participativo fue el de diseñar y exponer diversos temas relativos a la vida municipal, que pudieran aportar al proceso participativo, a través de la generación de ideas, el planteo de temáticas de interés general o de cuestiones

¹⁴⁹ Ordenanza 1530-CM-05, Fundamentos

¹⁵⁰ Las exposiciones del mes de noviembre de 2005 que aquí se mencionan fueron preparadas por diversos profesionales, y presentadas por escrito en formato texto o en formato presentación a las autoridades del Concejo Municipal, para su difusión y para que quedaran a disposición de los convencionales. Por razones de espacio no pueden ser reproducidas en su totalidad, pero es importante destacar que las reseñas que aquí se hacen corresponden a los textos o presentaciones de los profesionales que se detallan a continuación: el tema Centralización y Descentralización municipal fue preparado y expuesto por el autor de este capítulo; el tema Participación como construcción de la Sociedad Civil fue preparado y expuesto por el Dr. Roberto Bosca; el tema Lobby Parlamentario fue preparado y expuesto por el Dr. Mariano Gerván; el tema Sistemas Electorales fue preparado y expuesto por el Dr. Héctor Perez Bourbón; el tema Participación Ciudadana y Medios de Comunicación, fue preparado y expuesto por el Dr. Ariel Neuman; el tema Democracia Deliberativa fue preparado y expuesto por el Lic. Facundo García Valverde.

específicas respecto de la organización de las autoridades municipales, cuestiones todas que sirvieran para instar a la ciudadanía y a los dirigentes que participaran de las actividades, a pensar y comenzar a intercambiar opiniones de forma preliminar respecto de la oportunidad que les deparaba el proceso de revisión del texto orgánico municipal.

4.3 *Primer Seminario. Taller participativo*

La primera de las intervenciones de la red KAS fue en el mes de noviembre de 2005, pocos meses después de sancionada la Ordenanza de apertura del proceso participativo. En esa oportunidad se diseñó un taller de reflexión y participación abierto a la ciudadanía, y los temas desarrollados fueron seis: Centralización y descentralización a nivel municipal; La participación como construcción de la sociedad civil; Democracia participativa; El lobby parlamentario; La responsabilidad de los medios en la participación; Sistemas electorales.

De cada uno de estos paneles desarrollados se prepararon presentaciones y documentos que fueron puestos a disposición del Concejo Municipal para que sirvieran de fundamento a las reflexiones de las que se derivarían propuestas para incorporar en la CO.

La temática de la **Centralización y descentralización a nivel municipal**, fue abordada desde el punto de vista de la posibilidad de implementar alguna división de funciones entre la municipalidad y organizaciones de la sociedad civil que pudieran hacerse cargo del desarrollo de determinadas actividades o la prestación de algunos servicios. En este orden de ideas, se planteó que las Juntas Vecinales, que ya tenían un lugar destacado en la normativa constitutiva del municipio, podían ser socias de la municipalidad en la prestación de determinados servicios (bajo algunas circunstancias particulares), mejorando la calidad de los mismos y acercando su gestión y administración a los propios usuarios. De todas formas se destacó que cada caso era particular y que los mecanismos de descentralización debían contemplar las diversas situaciones particulares de cada Junta Vecinal para no imponer acciones de descentralización sino para consensuarlas con los principales interesados. Para dicho cometido se sugirió la utilización del principio de subsidiariedad como criterio general para aplicar a los casos de descentralización a nivel municipal.

Durante la exposición del tema **Participación como construcción de la sociedad civil**, se invitó a los asistentes a desarrollar una reflexión respecto de determinadas actitudes típicas del ciudadano medio argentino, resaltando aquellas cuestiones negati-

V.4 vas y destacando las positivas, pero haciendo hincapié en que la falta o ausencia de participación ciudadana era un mal muy perjudicial para el mejoramiento de nuestra vida democrática y por ende de nuestra calidad de vida en general. Destacando la necesidad de formar y formarse como ciudadanos, se invitó a los asistentes a reflexionar sobre la necesidad de que los ciudadanos participen y se comprometan con la política más allá del mero ejercicio electoral periódico, debido a que de otra manera, se genera una situación de separación y oposición de las esferas público-privado que le permite al ciudadano común, echar culpas contra los dirigentes de una forma muy irresponsable y con un sentido de liberación de su propia culpa.

Haciendo foco en las amplias oportunidades que ofrecería el cambio de actitud de las personas, se contrastó esta cuestión con el desprestigio de la clase dirigente y con el perjuicio que todo ello genera a la construcción de una patria mejor, y se relacionaron todos estos temas de carácter más general con su aplicación particular a las cuestiones de la vida municipal.

Al desarrollar el tema **Lobby Parlamentario** se plantearon algunas ideas respecto de los mecanismos de presentación y defensa de intereses de grupos en el ámbito legislativo, y de cuáles son las dinámicas que se entranan detrás de la sanción de las normas, cualquiera sea el nivel de gobierno en el que uno se encuentre. Sobre la base de los intereses planteados detrás de cada iniciativa legislativa, la complejidad de los temas puede ser mayor o menor, y sobre esa complejidad es sobre la que deben trabajar los legisladores al momento de tomar decisiones y sancionar ordenanzas. De esta forma se reforzaron algunas ideas de las otras exposiciones, por las que se instaba a los asistentes a tener en cuenta estos factores de complejidad y puja de intereses a la hora de analizar las distintas decisiones tomadas por los dirigentes políticos en determinadas circunstancias.

Al desarrollar la cuestión relativa a los **Sistemas Electorales**, se pasó revista de los principales argumentos esgrimidos por la ciudadanía en contra del sistema de elección de los representantes de cuerpos colegiados, y se puso de manifiesto el verdadero inconveniente del sistema comúnmente llamado de “lista sábana”. Dado que la modalidad de elección de los representantes del legislativo municipal se define en la CO, era muy importante plantear una reflexión acerca de los problemas de los diversos modos de elección de representantes legislativos. Además de ello se realizó una exposición que mostró las falencias de otros sistemas que en algunos determinados momentos fueron presentados como los que podrían resolver diversos males propios de nuestro régimen electo-

ral y partidario, y se propuso un sistema electoral que pudiera aportar una visión innovadora respecto de los anteriormente utilizados.

Durante la exposición **Participación Ciudadana y Medios de Comunicación**, se planteó la importancia que reviste la participación en el proceso democrático, cómo se relaciona ella con los medios de comunicación, y si dichos medios fomentan o no la participación ciudadana. Relacionando la participación con el elemento político necesario para la convivencia en una sociedad, que es la búsqueda de consensos políticos, se planteó el poco interés que las notas periodísticas prestan al consenso y a la participación ciudadana, y el a veces exagerado interés que se pone en el disenso (sobre todo si es con escándalo), y en la violencia social. Frente a esta ausencia de promoción de la participación, se rescataron algunos ámbitos y herramientas que podían dar un vuelco a las relaciones entre gobernantes y gobernados, sin que ella dependiera de los medios masivos de comunicación, como por ejemplo el ámbito local, las comunicaciones por internet, y el periodismo independiente. Además de ello, se puso de manifiesto que ante cuestiones técnicas complejas, es importante que los medios de comunicación produzcan buena información, esto es que logren explicar de manera simple los problemas complejos, de forma de que todos puedan conocerlos y decidir al respecto. La buena información, junto con un fuerte compromiso ciudadano, son los principales pilares para el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa en su convivencia.

Durante la exposición sobre **Democracia Deliberativa**, se propuso una reflexión acerca de diversas concepciones sobre la democracia, intentando evitar la inclinación habitual de nuestro sistema político de considerarla como una agregación de voluntades, tomando en cuenta sólo las preferencias como un resultado, como un dato empírico, sin interesarse en el proceso de su formación. El otro concepto acerca de la democracia consiste en una visión deliberativa de la democracia, la cual considera y analiza no sólo el resultado de un procedimiento establecido sino también las razones que tanto ciudadanos como representantes brindan para sostener sus preferencias y posiciones.

Se resaltó la idea de que la concepción agregativa de la democracia no es capaz de comprender las instancias de pobreza política; ya que de acuerdo con ella, el reconocimiento formal de los derechos de votación y participación son suficientes para una influencia efectiva en las decisiones colectivas y para satisfacer el objetivo de la democracia. De esta forma parece claro que las concepciones deliberativas adolecen de un problema idéntico o, al menos, similar. Al considerar las razones involucradas en un proceso deliberativo que

V.4 dé como resultado el triunfo del mejor argumento, la democracia deliberativa impone fuertes demandas en los participantes; ellos deben comprometerse activamente en un discurso persuasivo y argumentativo y a desarrollar razones públicas que influyan en el resultado colectivo. Tanto la inequitativa distribución de poder como de recursos económicos, culturales y educativos influirán, no sólo en el resultado de la deliberación, sino también en el desempeño de la participación de los ciudadanos. Por último se destacó que los procesos de deliberación no son sencillos; suelen requerir de mucho tiempo, de una participación estable, de la adopción de un punto de vista tolerante con respecto a las otras posiciones, de una búsqueda sincera del consenso y del convencimiento de que la cooperación es una condición necesaria para el desarrollo de sociedades justas y deliberativas.

Estas fueron las cuestiones generales planteadas durante la primera de las intervenciones de la Red KAS en el proceso participativo. La repercusión fue importante, no sólo en lo que respecta a la cantidad de asistentes al evento, si no en cuanto a la repercusión mediática que obtuvo el mismo.¹⁵¹

4.4 Seminario. Taller participativo

La segunda de las intervenciones de la Red KAS se desarrolló en el mes de mayo de 2006. En dicha oportunidad se planteó la realización de otro seminario de participación, debate y reflexión acerca de algunos temas específicos que tuvieran que ver con la CO y su próxima revisión. Así fueron preparados y presentados cuatro temas: La Calidad de la Deliberación, La Participación Ciudadana en el espacio de la Convención, La Redacción de la Carta Orgánica, y Qué es una Carta Orgánica.¹⁵²

¹⁵¹ Ver notas periodísticas de los diarios: Río Negro, del 21 de noviembre de 2005, El Cordillerano, y El Ciudadano de Bariloche, del 22 de noviembre de 2005. Allí se mencionan los asistentes y las actividades desarrolladas.

¹⁵² Las exposiciones del mes de mayo de 2006 que aquí se mencionan fueron preparadas por diversos profesionales, y presentadas por escrito en formato texto o en formato presentación a las autoridades del Concejo Municipal, para su difusión y para que quedaran a disposición de los convencionales. Por razones de espacio no pueden ser reproducidas en su totalidad, aunque haremos especial hincapié en la correspondiente a “Qué es una Carta Orgánica Municipal” de autoría propia. En cuanto a las demás es importante destacar que las reseñas que aquí se hacen corresponden a los textos o presentaciones de los profesionales que se detallan a continuación: el tema “La Participación Ciudadana en el espacio de la Convención” fue desarrollado por el Dr. Mariano Gerván; el tema “La Calidad de la Deliberación” fue desarrollado por la Dra. Alejandra Svetaz; y el tema “La Redacción de la Carta Orgánica” fue desarrollada por el Dr. Héctor Pérez Bourbón, a quien agradezco particularmente la utilización de los porcentajes de tipos de disposiciones que poseen las Cartas Orgánicas que expondré a continuación.

Respecto de la *Calidad de la Deliberación*, se trataron algunos aspectos relativos a los conceptos de representación política, participación ciudadana y deliberación política y cómo los institutos de democracia directa existentes en nuestro país fomentan o no la participación ciudadana. Además de proponer algunas formas de medir la calidad de la deliberación, se establecieron algunas diferencias entre el debate y el diálogo. En la última jornada se dividió a los participantes en grupos, se plantearon temas para la deliberación y se realizó una dinámica práctica respecto de la deliberación, poniendo pautas de comportamiento y de respeto entre los participantes, para elevar la calidad de las deliberaciones y lograr la mejor decisión posible sobre los temas planteados.

En lo relativo a la *Participación Ciudadana en el espacio de la Convención*, se explicaron algunas formas de organización de la Convención Actualizadora que pudieran contemplar la participación ciudadana durante el desarrollo de la revisión, como por ejemplo la habilitación de una oficina y un plazo determinado para recibir propuestas de vecinos o de grupos. Esta oficina debía a su vez contar con la capacidad de sistematizar las propuestas, o eventualmente agruparlas según su temática y presentarlas al plenario de la Convención para su tratamiento. Según se fundamentó, de esa forma se le da un lugar a la participación ciudadana espontánea que pueda surgir durante el proceso de actualización de la CO, y se le agrega valor a las propuestas presentadas al ser agrupadas y sistematizadas, generando un insumo importante para el trabajo de las comisiones de la Convención.

Respecto de la *Redacción de la Carta Orgánica*, se realizó un análisis comparativo de las Cartas Orgánicas argentinas más recientes (todas de la región patagónica, aunque de provincias diferentes a la de Río Negro), y se puntualizaron algunos aspectos importantes derivados de estas comparaciones. En primer lugar se hizo hincapié en la cantidad de palabras y la cantidad de artículos de las CO, mostrando que en algunos casos, las CO de muchas palabras, contenían demasiados textos superfluos y por lo tanto innecesarios. La lógica de razonamiento es que si un municipio argentino posee una CO de aproximadamente 5300 palabras y 88 artículos, y otro municipio tiene una CO de aproximadamente 25000 palabras y 284 artículos, es muy posible afirmar que el texto más breve será mejor desde el punto de vista orgánico. La razón es simple. Considerando los principios fundamentales de la técnica legislativa, la longitud de los textos orgánicos hace más compleja la eliminación de los errores más habituales en redacción normativa, como por ejemplo las contradicciones, ambigüedades, indefiniciones, o atribuciones excesivas para el ámbito municipal (por ejemplo cuando el municipio pretende

- V.4** garantizar derechos o arrogarse atribuciones que son propias o exclusivas del nivel de gobierno provincial o nacional).

Dentro de la misma lógica de razonamiento, se dividió a las CO según la cantidad de disposiciones (artículos) dogmáticas, orgánicas y transitorias que contenían.¹⁵³ De esta forma, se estableció la proporción de artículos de carácter dogmático, orgánico y transitorio que contenía cada una de las CO utilizadas en la comparación, entendiendo que como el municipio desarrolla su institucionalidad dentro de un marco jurídico nacional y provincial dado, son pocas las atribuciones de carácter dogmático que puede tener (sería de dudosa constitucionalidad y utilidad que un municipio consagre a través de su CO derechos no consagrados en la constitución provincial o nacional). Por esta razón, si una CO posee un 16% de disposiciones dogmáticas, un 77% de disposiciones orgánicas y un 7% de disposiciones transitorias; y otra CO posee un 39% de disposiciones dogmáticas, un 54% de disposiciones orgánicas y un 7% de disposiciones transitorias, es muy posible concluir que aquella CO de mayor contenido orgánico es mejor que la otra, toda vez que lo verdaderamente importante de una CO es ordenar los poderes locales de acuerdo con sus atribuciones y no declarar derechos y garantías que excedan sus competencias o atribuciones constitucionales. Por esta razón es innecesario que la CO haga mención a determinadas cuestiones que no son de exclusivo resorte municipal y que de mediar una decisión contraria por parte del gobierno provincial o del gobierno nacional, serían insostenibles para el gobierno municipal. De esta manera, aplicando algunos criterios generales del sentido común y de la técnica legislativa, se pueden obtener claros indicios de las ventajas o desventajas de una CO.

Respecto de la exposición sobre Qué es una Carta Orgánica, debido a la importancia del tema, y a la ausencia de literatura específica sobre la cuestión, parece apropiado reproducir en el siguiente apartado parte del escrito presentado en dicha oportunidad.

5. CONTRIBUCIONES PARA COMPRENDER QUÉ ES UNA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL

5.1 *Introducción*

Intentar explicar en lenguaje simple qué es una Carta Orgánica Municipal es algo que reviste una gran complejidad, y debe hacerse desde ópticas y disciplinas diversas, de manera que cada

¹⁵³ Así como la Constitución Nacional se encuentra diferenciada en dos grandes partes: una dogmática que consagra los derechos, deberes y garantías de los

una de ellas aporte algo sustancial a la posible definición del concepto.

Una de las principales dificultades al acometer esta misión desde las ciencias políticas, es que la bibliografía política municipalista genérica es escasa (a comparación de otros tópicos mucho más desarrollados y tratados), y es aun menor la bibliografía política municipalista referida a este instrumento tan importante a la vida institucional de un municipio, como es una Carta Orgánica Municipal.

Ante la ausencia de escritos específicos en relación a la esencia de las cartas orgánicas municipales, se recurrió a algunos textos (clásicos y no tan clásicos) tendientes a comprender y explicar lo que son las Constituciones en general. Sobre la base de la experiencia y los conocimientos personales, se intentará identificar las características y comentarios referidos a las constituciones que sean aplicables a las cartas orgánicas municipales. La visión que se ofrecerá es más propia de las ciencias políticas, y enfocará especialmente su atención en la ciudad de San Carlos de Bariloche, por ser ella el escenario del proceso participativo del que la Red KAS formó parte.

Parece conveniente comenzar con la definición, aunque sea esquemática, de algunos conceptos esenciales a las ciencias políticas, que permitirán llegar a una comprensión más adecuada e integral respecto de lo que es una Carta Orgánica Municipal, así como también respecto de lo que no es, y de la importancia que la correcta identificación de todo ello reviste para el adecuado desenvolvimiento de la vida municipal.

5.2 Definiciones fundamentales

Todo lo relativo a la preparación y redacción de una Carta Orgánica está íntimamente relacionado a un concepto fundamental, el de política. *Prima facie* se puede creer que la política es la actividad principalmente comprometida en este proceso y que son los políticos los involucrados. Antes de dar por válidas o erróneas las afirmaciones precedentes, parece conveniente comenzar con una breve exposición tendiente a comprender de forma más acabada lo que significa política. Y para ello, se puede utilizar una definición sobre su esencia, lo suficientemente amplia como para que sus diversas manifestaciones puedan estar comprendidas en ella. Siguiendo lo expuesto por el Dr. José María Medrano, y adoptando para definir el

ciudadanos, y otra orgánica que establece la organización del gobierno, se utilizó el mismo criterio para calificar los artículos de las diversas CO.

V.5 concepto política, el paradigma que define por género próximo y diferencia específica se puede afirmar que “...no hay aparentemente demasiadas discrepancias acerca del género próximo de la política: éste sería una actividad humana social... [...] Unos encuentran la diferencia específica de la política en el Estado, en cuyo caso la política sería primera y fundamentalmente la actividad humana social que —más o menos directamente— forma y gobierna el Estado, entendido como sociedad soberana o como ente que resulta de la coexistencia y convergencia de territorio, población y poder. Otros encuentran la diferencia específica en el poder, en cuyo caso política sería primera y fundamentalmente la actividad humana social que —más o menos directamente— forma, desarrolla, y ejerce poder en la vida social.”¹⁵⁴. Dentro de esta explicación sobre el concepto de la política aparecen otros términos absolutamente centrales a la hora de comprender lo que es una carta orgánica, que son los términos estado y poder. Para ambos se pueden encontrar infinidad de definiciones, pero se elegirán las que ofrezcan una mejor perspectiva para comprender qué es una carta orgánica municipal.

El profesor Georges Burdeau afirma que “El poder es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social que estima benéfico y, llegado el caso capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esta búsqueda impone.”¹⁵⁵. Esta idea de poder puede considerarse en un sentido amplio, incluyendo todas las situaciones grupales en las cuales se pretende identificar un orden benéfico para el grupo. De esta forma se incluyen todas las manifestaciones de poder que existen en la sociedad, inclusive las que se pueden verificar en las familias, si es que se considera posible afirmar que la relación familiar entre padres e hijos conlleva una cierta dosis de poder, lo mismo que la relación entre jefes y empleados o las relaciones entre los miembros de cualquier organización de la sociedad civil. Pero en este caso es más conveniente utilizar un sentido restringido, es decir que cuando se hable de poder se haga referencia sólo a aquellas relaciones que se dan dentro de la asociación política local, es decir el estado municipal, y que lo involucran directamente como actor de esa relación.

¹⁵⁴ MEDRANO, J. M. (1997) “Ética y Política: Formulación General y Problemas Actuales”, en *Revista Colección*. Año III, N° 5, Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, Buenos Aires. Páginas 199 a 222.

¹⁵⁵ BURDEAU, G. (1964) *Método de la Ciencia Política*, Ediciones Depalma, Buenos Aires. Parte Segunda: El Poder. Capítulo I ¿Qué es el Poder? Páginas 183 a 217.

Al concepto Estado, en consonancia con la utilización que ya se le dio en la definición de política, lo entenderemos como una sociedad soberana (en el caso del municipio es una sociedad autónoma que no llega al carácter soberano) o institución conformada por territorio, población y poder. O para ser más explícitos en la descripción de sus elementos componentes, todo estado posee un gobierno, una administración, una sociedad y un espacio, y el estado local no representa una excepción en este sentido.

5.3 *¿Qué es la Carta Orgánica Municipal entonces?*

En este intento por encontrar una definición amplia pero precisa del concepto, se expondrán cuatro notas características para definir una carta orgánica municipal, cada una de las cuales contiene a su vez ciertos elementos a tener en cuenta a la hora de pensar un texto constitutivo municipal.

5.3.1 *La Carta Orgánica Municipal como organizadora del Estado Municipal*

Asumidas las definiciones anteriores, queda claro que la Carta Orgánica Municipal adquiere una relevancia central como la piedra fundamental para la organización y el desarrollo de la vida comunitaria. Ella tiene por objeto organizar el municipio en su totalidad y sentar las bases para el desenvolvimiento de las relaciones comunitarias en cada uno de los elementos que la componen (esto sin que con ello se quiera desconocer todo el cuerpo normativo superior a la CO, que debe ser respetado y afirmado por ella).

La forma habitual que adopta cualquier Carta Orgánica es la de un texto escrito, estable en el tiempo (aunque se revise con cierta periodicidad), que pueda ser conocido y comprendido por todos, en el que se determinan las cuestiones fundamentales relativas a la organización de la comunidad local.

Cabe aquí nuevamente hacer una precisión respecto del significado del término municipio, muchas veces utilizado como sinónimo de municipalidad, tal como ya fue adelantado en el apartado anterior. Se considera al municipio, como "...una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, unión de Estados)."¹⁵⁶. Por esta razón los

¹⁵⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe (1980), Editorial Espasa Calpe, Madrid, Tomo 37, pág 331.

V.5 municipios tienen como elementos componentes un gobierno, una administración, una sociedad y un espacio, todos los cuales deben estar organizados a través de la Carta Orgánica Municipal, de una forma más o menos explícita. Habitualmente cuando nos referimos a la municipalidad, hacemos referencia sólo a los elementos de Gobierno y Administración que componen un municipio.

Uno de los primeros teóricos que advirtió y sistematizó experiencias y observaciones respecto de la organización de las ciudades a través de sus constituciones fue el filósofo Aristóteles, del cual podemos citar al respecto una aguda observación a tener en cuenta: “Nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que pueda ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a su ideal de vida.”¹⁵⁷ Es imposible dejar de notar la relación entre lo afirmado por Aristóteles y la definición de poder anteriormente mencionada. Si el poder es una fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo a un orden social que estima benéfico, vemos la íntima relación que debe haber entre ese texto escrito (llamado Carta Orgánica) y los lineamientos que el mismo debe incluir para sentar las bases de organización de ese poder y asimismo reflejarlo.

En la misma línea de pensamiento, podemos citar al profesor alemán, Ferdinand Lasalle, quien sostenía que una Constitución (en nuestro caso una Carta Orgánica) no era otra cosa que “...la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”¹⁵⁸. Es decir que según el autor, la Constitución no hace más que transformar en orden jurídico, en expresión escrita, esos factores reales de poder.

La última consideración para realizar sobre el carácter organizativo de una Carta Orgánica Municipal es lo afirmado por Juan Bautista Alberdi al referirse a las Constituciones americanas: “No se ha de aspirar a que las constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos. Como los andamios de que se vale un arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlas hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de transición y creación.”¹⁵⁹ Concretamente la revisión de la CO encarada por el municipio, tiene que ver con el modo en que debe acomodarse el texto

¹⁵⁷ ARISTÓTELES, *Política*, Editorial Porrúa, México D.F., Libro II, Cap. I. Pág. 173. Versión española e introducción de Antonio Gomez Robledo.

¹⁵⁸ LASALLE, F. (1979), *Qué es una Constitución*, Madrid, Ediciones Júcar, pág. 40.

¹⁵⁹ ALBERDI, J. B. (1991), *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra.

de la Carta Orgánica Municipal dado hace veinte años, a las necesidades locales actuales de transición y creación.

Si bien se le puede dar a la Carta Orgánica Municipal el alcance mencionado, es importante tener en cuenta que lo que esencialmente define una Carta Orgánica Municipal es la organización ad intra, es decir hacia adentro del municipio, y por más esfuerzos que se hicieran, sería vano pretender modificar mediante el contenido de sus disposiciones algo de lo establecido por la Constitución Provincial o la Constitución Nacional. En virtud de la forma federal de gobierno adoptada por la Nación Argentina, el deslinde de competencias y funciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales, es algo dado y sobre lo que la Carta Orgánica Municipal se asienta, pero no puede ni le compete modificar, tal como fue expuesto en el punto 4.2.2.

Respecto de los distintos elementos componentes de los municipios, si observamos el texto anterior a la revisión, vemos que los distintos capítulos de la CO hacían referencia a cada uno de los distintos elementos componentes, por ejemplo: los capítulos III y IV al Gobierno; los capítulos VI y VII a la Administración; los capítulos V, IX y X a la Sociedad; y el capítulo VIII al Territorio. Aunque también se encontraban otras menciones a cada uno de ellos en distintas partes del texto.

La vida comunitaria que sí está organizada sobre la base de la Carta Orgánica Municipal, conlleva ciertas relaciones de poder (como ya fue mencionado), que nos permitirán establecer una primera diferenciación entre las personas que integran esa sociedad. Por un lado encontramos a los que detentan y ejercen el poder —que llamaremos detentadores del poder— y por otro lado encontramos a aquellos a quienes el poder va dirigido —que llamaremos destinatarios del poder¹⁶⁰—. Establecida esta primera diferencia entre las personas que forman parte del municipio, pasaremos a desarrollar la cuestión relativa a la distribución del poder.

5.3.2 La Carta Orgánica Municipal como instrumento de la distribución del poder

Como ya fue dicho, lo primero que debe diferenciar la Carta Orgánica Municipal, es quiénes revestirán el carácter de detentado-

¹⁶⁰ Esta clasificación puede apreciarse en su totalidad en LOEWENSTEIN, K. (1983), *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 3ª reimpresión, pág. 26, “El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder serán denominados los detentadores del poder y aquellos a los que va dirigido serán aquí designados como los destinatarios del poder”

V.5 res del poder y quiénes revestirán el carácter de destinatarios del poder. En este sentido, y respetando el principio de la representatividad consagrado en la Constitución Nacional, debe determinarse quiénes serán los representantes y de qué forma serán seleccionados para cumplir ese rol. Asimismo la Carta Orgánica Municipal debe definir cuáles serán los órganos que asuman las funciones de Gobierno y cuáles serán sus organismos auxiliares que asumirán las funciones de Administración.

La Carta Orgánica debe hacer mención a aquellas instituciones que se considerarán formando parte del Gobierno y debe aunque sea esbozar lo que será considerado como Administración, ello sin perjuicio de que posteriormente el cuerpo normativo local pueda precisar mucho más el desempeño de dichas funciones. La primera determinación en este sentido debe ser cuáles serán los órganos del poder. En los niveles de Gobierno superiores a los municipios, son el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pero aplicado al nivel municipal esta triple división del poder merece algunas aclaraciones.

Para el caso de los municipios, el Poder Judicial no tiene validez, aunque en todos los municipios existe una instancia administrativa (habitualmente llamada Juzgado de Faltas) cuya función es aplicar sanciones a quienes incumplan con la legislación local. En el caso de San Carlos de Bariloche en particular y de la Provincia de Río Negro en general, es conveniente advertir que la constitución provincial, determina para aquellos municipios que no poseen Carta Orgánica la existencia de un tercer poder llamado Poder de Contralor que reside en el Tribunal de Cuentas. Esta particularidad no existe en los regímenes municipales de otras provincias, en los que ni siquiera se menciona la existencia de un Poder de Contralor.

El Tribunal de Cuentas, que en el caso de los municipios de Río Negro es una función electiva, se ha organizado de una forma muy dependiente del Poder Ejecutivo, por lo que en algunos casos puede considerarse que ha perdido un poco de libertad y de efectividad como órgano de control. Pero su poca funcionalidad no es motivo para proponer su eliminación, sino que debe ser indicio para proponer su fortalecimiento desde el punto de vista organizativo, a los efectos de que pueda efectivamente ejercer su función de Poder de Contralor.

Los otros dos poderes en el caso de los municipios, sí se han organizado de forma similar a los poderes provinciales o nacionales. El Poder Legislativo municipal se ha puesto en manos de un cuerpo colegiado, habitualmente llamado Concejo Deliberante (en el caso de San Carlos de Bariloche se llama Concejo Municipal); y el Poder

Ejecutivo municipal se ha puesto en manos de un ciudadano que reviste el título de Intendente Municipal. En este sentido es conveniente advertir que al igual que las provincias, los municipios en general (aunque hay algunas excepciones) no han hecho uso de su libertad y autonomía a la hora de idear y crear los Órganos entre los que habría de distribuir el Poder, sino que han delineado un esquema de detentadores del poder muy similar al de las provincias, que a su vez es muy similar al de la Nación Argentina.¹⁶¹

En este sentido la mayoría de los municipios del país (y el de San Carlos de Bariloche no es la excepción) han consagrado como principio de vinculación y relación entre sus poderes, el de la interdependencia por coordinación, propio de esquemas presidencialistas en los cuales el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, deben coordinar sus acciones para llevar adelante el Gobierno y la Administración del país, provincia, o municipio. Existe sin embargo otro principio que no vulnera la teoría de la representación ni tampoco el principio de la división del poder, que es el de la interdependencia por integración, propio de los esquemas parlamentarios, en virtud de los cuales los titulares del Ejecutivo, también son parte del Poder Legislativo, algo que en los esquemas presidencialistas se manifiesta como una de las principales incompatibilidades en la función pública.

Por último la Carta Orgánica Municipal debe definir cuáles serán los esquemas para que los destinatarios del poder puedan participar del proceso de toma de decisiones de una manera periódica, o en ciertas temáticas que se consideren muy sensibles para la ciudadanía. Más allá del esquema electoral, que habrá de determinar la forma y constitución de las elecciones para seleccionar a los detentadores del poder, existen también mecanismos de participación ciudadana, ideados para que los ciudadanos puedan mostrar sus preferencias frente a determinadas cuestiones consideradas fundamentales para la ciudadanía por su materia. En el caso del municipio de San Carlos de Bariloche, y de todos los de la provincia de Río Negro, la Constitución Provincial, los obliga a incorporar en sus textos orgánicos varios mecanismos de participación ciudadana. Por una cuestión de orden del texto, consideraremos a estos mecanismos de participación, más propios del control al ejercicio del poder, que de la distribución del poder, por lo que los trataremos en el apartado 4.b de este capítulo.

¹⁶¹ FRÍAS, P. (1964) *El comportamiento Federal en la Argentina*, ediciones varias. Explica que las provincias se han organizado de un modo análogo a la Nación y que contrariamente a lo que se creía, el derecho público provincial no ha sido el más prolífico en cuanto a creaciones y doctrina, sino que fue el derecho público nacional el de mayor dinamismo.

V.5 5.3.3 La Carta Orgánica Municipal como instrumento del ejercicio del poder

Otro de los aspectos fundamentales que la Carta Orgánica Municipal debe definir es el de diseñar los instrumentos y herramientas para que los detentadores del poder puedan efectivamente desempeñar sus funciones. Desde el punto de vista de los sistemas políticos, esto sería la función de crear las instituciones necesarias para que el gobierno municipal pueda extender su autoridad sobre todo un territorio determinado.

Para todo eso, además de lo comentado en el punto anterior, deben asignarse funciones, responsabilidades y atribuciones a cada uno de los Órganos del poder creados. En este sentido es conveniente advertir un error bastante común en muchos textos constitutivos municipales. Este error es el de mezclar en el mismo artículo, las atribuciones y los deberes de los distintos órganos, toda vez que atribución y deber son dos términos de significados diferentes. Una atribución es “Cada una de las facultades que da a una persona el cargo que ejerce”¹⁶² es decir que se trata de una potestad *facultativa* que el titular de ese cargo puede ejercer o no. Un deber en cambio es “Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas.”¹⁶³, por lo que en este caso sí existe una obligatoriedad en el desempeño de alguna tarea o función, o en el cumplimiento de algún plazo. Mezclar indiscriminadamente atribuciones y deberes en el mismo artículo puede dar lugar a confusiones y discusiones, respecto de cuáles cosas un Órgano del poder puede realizar o no de forma voluntaria, y cuáles cosas debe necesariamente realizar por estar obligado en virtud del el texto legal.

De esta forma deben estructurarse lo más ordenadamente posible las atribuciones y deberes de los diferentes órganos, evitando superposiciones o contradicciones que puedan generar conflictos entre ellos o que afecten severamente a la gobernabilidad y al adecuado desenvolvimiento de las instituciones. Esto puede mencionarse como la consagración del principio de que los elegidos deben poder gobernar. Sin pretender que este principio sea la consagración de una mayoría automática para el partido gobernante, sí creo que este principio debe ser entendido como un llamado de atención al diseño de los mecanismos de control, que muchas veces pueden ser utilizados como instrumento de freno a diversas iniciativas, tanto del legislativo como del ejecutivo. Si el diseño de los mecanismos de control no se cuida lo suficiente y permite que se

¹⁶² Diccionario de la Lengua Española (1992), vigésima primera edición, tomo I, Madrid, voz **atribución**.

¹⁶³ Diccionario de la Lengua Española, idem. voz **deber**.

planteen situaciones de conflictos de poderes sin alguna salida o vía de solución institucional, será el mismo mecanismo el generador de la crisis. En este sentido, la experiencia también indica que se requiere una prudencia y un respeto institucional importantes de parte de quienes desempeñen las distintas funciones de gobierno para evitar que sus acciones y apetencias personales generen este tipo de crisis, y este supuesto lamentablemente escapa a cualquier consideración y previsión de diseño institucional equilibrado. Los instrumentos deben ser utilizados adecuadamente y darán un resultado adecuado a cada situación, no así cuando por diversas razones se abuse de la utilización de un instrumento.

Dentro del esquema del ejercicio del poder deben mencionarse aunque sea en forma mínima los recursos materiales y económicos con los que contarán los órganos para el desempeño de sus funciones. En este sentido es habitual determinar un esquema de sanción del presupuesto anual de recursos y gastos, y de la forma en que se elaborará y controlará el cumplimiento del mismo, aunque los aspectos de control del ejercicio se desarrollarán en el apartado que sigue.

5.3.4 La Carta Orgánica Municipal como instrumento de control al ejercicio del poder

Respecto del control al ejercicio del poder, podemos distinguir dos grandes instancias, la primera de ellas, la llamaremos de control gubernamental¹⁶⁴, y la segunda de control ciudadano. Trataremos de exponer sintéticamente las formas de funcionamiento de cada una de ellas en los siguientes apartados.

5.3.4.1 Control Gubernamental

Controles intraórganos

Los controles intraórganos son todos los que la Carta Orgánica o la legislación local defina como encargados de realizar un control de las acciones de los órganos de gobierno. En este caso se trata de controles que se ejercerían sin salir de órbita propia de cada uno de los poderes locales. Esto serían oficinas encargadas de controlar las acciones del ejecutivo municipal o del legislativo municipal (lo que podrían ser oficinas de auditoría interna para cada uno de los órganos).

¹⁶⁴ Si bien el término gobierno ha sido definido con un sentido menor al atribuido en este adjetivo, lo utilizaremos por considerar que es el que más se ajusta a las acciones de control que los detentadores del poder realizan sobre sus propias acciones, en las dos modalidades que se explicarán.

V.5 En este sentido es poco lo que los municipios en general han avanzado. La tendencia es últimamente crear dentro de la estructura política una secretaría o subsecretaría de control de gestión, aunque siempre dependiendo exclusivamente del poder político, lo que en algunos casos puede ser una suerte de impedimento para el desarrollo de acciones de control. Por otro lado la creación con personal administrativo o de carrera de una estructura de control podría acarrear otro tipo de problemas institucionales, por lo que no pretendemos hacer una valoración definitiva acerca del lugar y la modalidad que deben revestir las oficinas encargadas de desarrollar el control intraórganos. Sí debe quedar claro que es necesaria la existencia de una oficina que se encargue de controlar el cumplimiento de la normativa por parte del ejecutivo y legislativo municipal, y de los objetivos de gobierno para un lapso determinado y esto es quizás lo que debe mencionar una Carta Orgánica Municipal respecto de esta cuestión del control.

Controles interórganos

La otra parte del control gubernamental es el control interórganos, y este particularmente debe estar definido con claridad en la Carta Orgánica Municipal. Los controles interórganos serán aquellas instancias de control que el Poder Ejecutivo municipal pueda realizar sobre las acciones del legislativo y también aquellas instancias de control del legislativo sobre el ejecutivo. En el caso particular de los municipios de Rio Negro, se suma a este esquema de controles interórganos el Poder de Contralor, que debe “Fiscalizar las actuaciones de los funcionarios y autoridades administrativas del Municipio a fin de regular el correcto funcionamiento de los servicios y el honesto desempeño en la función pública, así como asegurar una eficiente protección de los derechos del ciudadano frente al poder público”¹⁶⁵.

En todas las organizaciones municipales existen modos de control interórganos, como por ejemplo el proyecto anual de recursos y gastos, elaborado por el ejecutivo municipal y aprobado por el legislativo municipal, en donde una instancia aprueba con o sin modificaciones lo planeado por la otra. Otros ejemplos de controles interórganos son por ejemplo la capacidad de vetar ordenanzas que posee el ejecutivo municipal y la posibilidad de insistir con dos tercios de los concejales que tiene el legislativo municipal.

En el caso concreto de San Carlos de Bariloche, existen muchos mecanismos de control interórganos. Por mencionar sólo

¹⁶⁵ Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Rio Negro N° 2353 y modificatorias, artículo 63.

los más fuertes o los más extraños a otros municipios del país, podemos citar la revocatoria de mandato o la interpelación a los funcionarios del ejecutivo municipal, instrumentos que no se ven comúnmente en otros municipios. En el caso de la revocatoria de mandato, la misma puede ser solicitada por el electorado (en este caso sería un mecanismo de control ciudadano) o puede ser decidida por el Concejo Municipal (en este caso si el recurso de revocatoria es sobre miembros del concejo se trataría de un control intraórgano y si se ejerce sobre el ejecutivo municipal se trataría de un control interórgano), es decir que es un mecanismo de control en manos de dos actores distintos, tanto la sociedad como el gobierno.

Lo importante de estos mecanismos de control es que su diseño debe ser cuidado de forma de que siempre se llegue a decisiones precisas y claras, y que esto no dé lugar a situaciones indefinidas que desemboquen en crisis institucionales.

5.3.4.1 Control Ciudadano

La instancia de control ciudadano puede tener diversos mecanismos. En el caso de los municipios de Río Negro, la Constitución provincial obliga a aquellos que sancionen sus Cartas Orgánicas Municipales a asegurar mecanismos de consulta, iniciativa popular, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. Cada uno de estos mecanismos debe ser luego instrumentado según lo definido por los legisladores locales.

Tal como ya fue mencionado en el apartado anterior, el mecanismo de revocatoria de mandato, tiene una triple instrumentación, como un control interórgano (del legislativo al ejecutivo), como un control intraórgano (del legislativo sobre sus propios miembros) y como un control ciudadano (del electorado sobre miembros del legislativo, del ejecutivo o funcionarios de la administración municipal), y esta es su mayor particularidad. Los otros mecanismos consagrados son más conocidos y revisten en algunos casos sólo carácter consultivo, es decir que sus decisiones no son vinculantes.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Llegado este punto parece conveniente hacer algunas consideraciones finales respecto de lo afirmado anteriormente. Realizar un análisis pormenorizado del resultado del trabajo de la Convención Municipal Constituyente Actualizadora, no deja de ser sumamente interesante, pero excede el enfoque y los alcances del pre-

V.6 sente trabajo, por lo que queda planteado para futuras investigaciones. Parece conveniente a los efectos de ordenar las consideraciones finales, plantearlas agrupadas según su objeto, así se harán menciones a la colaboración por parte de la red KAS y sus instituciones en el proceso participativo; otras relativas al proceso participativo propiamente dicho y otras relativas al producto de la revisión, que es la CO revisada y reformada.

6.1 Consideraciones relativas a la colaboración por parte de la Red KAS en el proceso participativo

Respecto de la participación de la red KAS en el proceso, lo más destacable es justamente eso, su participación. La Red, desde su misión fundacional de contribuir a la reflexión y la acción en el desarrollo local y regional de Argentina desde los principios del humanismo cristiano, se comprometió con la tarea de actuar como colaboradora en la generación de ideas y perspectivas relativas a las posibilidades que abría el proceso participativo convocado, y a comunicarlas a la comunidad de San Carlos de Bariloche.

La experiencia para las instituciones académicas de la red, de participar como colaboradoras fue muy provechosa. En cierta medida contribuyó a consolidar el trabajo en red, convocando profesionales de diversas instituciones que debieron interactuar entre sí. Por otra parte sirvió para preparar documentos escritos y sistematizar conocimientos generales de los diversos profesionales, todo lo cual constituyó un aporte (probablemente importante) al trabajo de los convencionales de San Carlos de Bariloche. Esta misma experiencia servirá para enriquecer la participación de las instituciones de la Red en experiencias futuras de las mismas características que se descuenta se presentarán. Parte de ese material escrito generado especialmente para los encuentros descriptos anteriormente dio lugar a una serie de debates y reflexiones entre los profesionales de la red que participaron de esas actividades.

Por último la red KAS reafirmó con su participación, su objetivo de fortalecer el sistema democrático, combinando y sirviendo de nexo entre instituciones académicas (Universidades, Centros de Investigación) e instituciones políticas, es decir para lograr hacer aplicables en la práctica algunos conocimientos teóricos, como puede ser revisar la redacción de la CO municipal.

6.2 Consideraciones relativas al proceso participativo

Respecto del proceso participativo convocado, el principal aspecto a destacar es la férrea voluntad de las autoridades municipales, de darle a la revisión de la CO un marco participativo como

el que se impuso, pese a la resistencia de algunos sectores o representantes de diversas agrupaciones políticas. El texto de la CO obligaba a las autoridades a convocar a una “Convención Municipal Constituyente Actualizadora”, no a que la convocatoria de dicha convención estuviera precedida de un espacio de participación para la ciudadanía, en el cual se pudieran elevar propuestas a ser consideradas por los convencionales. Esto demuestra que la voluntad por plantear de forma previa a dicha Convención un proceso de participación ciudadana, tuvo que ver principalmente con el interés y el convencimiento de las autoridades municipales de que dicho proceso podía aportar mucho a la CO, y no con la imposición de una norma que establecía eso, lo que hace aun más destacable dicho proceso.

En cuanto al proceso en sí mismo, si bien se intentó por diversos medios de contar con información abundante sobre él, fue bastante difícil acceder a ella. Lo relativo a la cantidad de eventos desarrollados y a la cantidad de participantes de dichos eventos no pudo ser relevado con certeza. Respecto de los dos seminarios-talleres descritos con anterioridad, de los cuales la red KAS a través de sus instituciones fue co-organizadora, contaron en total con aproximadamente 150 participantes, lo que hace un número importante de vecinos y representantes de organizaciones de la sociedad civil y de partidos políticos. Por información periodística se tomó conocimiento de la realización de dos foros participativos juveniles, diseñados para la participación de jóvenes de la localidad y cuyos resultados también fueron elevados a la Convención, pero se desconoce la cantidad de jóvenes que participaron del mismo. En conversaciones informales con las autoridades municipales, se refirieron a una multiplicidad de eventos de reflexión organizados por diversas organizaciones de la sociedad civil barilochense, pero probablemente no hayan tenido una cobertura de prensa y no hayan podido ser detectadas con posterioridad durante la presente investigación.

Uno de los aspectos mas destacados durante todo el proceso y planteado en reiteradas oportunidades durante la realización de los talleres participativos, fue el amplio desconocimiento que la ciudadanía tenía respecto de la existencia de una CO. En este sentido uno de los principales esfuerzos por parte de las autoridades municipales fue el de difundir masivamente el texto vigente de la CO antes de la revisión, ya que difícilmente los ciudadanos podrían participar activamente si desconocían de lo que se estaba hablando.

La información periodística consigna que al momento de iniciarse el trabajo de la convención, las autoridades del Concejo Municipal le entregaron a cada convencional “...un bibliorato, con más de

V.6 400 hojas, el cual contenía las propuestas, sugerencias y aportes realizados por los vecinos de la ciudad para la futura carta orgánica.”¹⁶⁶ El total de propuestas analizadas por la Convención fue de 211, aunque varias de ellas debieron ser desestimadas porque no se ceñían al contenido específico de una CO.

A la luz de estos resultados, el esfuerzo parece haber valido la pena, en lo relativo a comprometer a la ciudadanía con un acontecimiento tan importante como puede ser para un municipio el revisar de forma íntegra su CO.

6.3 Consideraciones relativas al producto: La CO revisada y reformada

Finalmente, se imponen algunas consideraciones sobre el producto final de la Convención, esto es la CO reformada, y a este efecto es pertinente retomar parte de lo afirmado al comentar las exposiciones del segundo taller participativo.

En líneas generales la Convención se alejó bastante de algunos conceptos planteados como importantes, por ejemplo: tal como fue comentado más arriba, las disposiciones dogmáticas del texto orgánico pasaron de representar un 16% del total en la antigua CO a representar un 51% del total en la versión revisada. Por el contrario, las disposiciones orgánicas, pasaron de representar el 77% del total a ser el 37%, mientras que las disposiciones transitorias pasaron de representar el 7% del total a ser del 11% del total. Como ya fue comentado, desde los principios de la técnica legislativa, esta cuestión meramente numérica no hace suponer un mejoramiento de la CO orgánica.

Un análisis a este alejamiento de los criterios expuestos, nos lleva a suponer que las incorporaciones a la CO pueden haber sido voluntad de los convencionales, o pueden haber sido producto de las propuestas ciudadanas. Sin pretender juzgar las motivaciones y sin dudar de las buenas intenciones de los que hayan impulsado este tipo de cambios en la CO (tanto convencionales como ciudadanos o grupos), se puede afirmar que fueron incorporadas a la CO cuestiones o temáticas que no eran precisamente materia de la CO (tal como se mencionó anteriormente con la incorporación de cláusulas dogmáticas por ejemplo). En este punto es fundamental establecer un distinguo que pocas veces es tratado de esta forma en la literatura sobre participación ciudadana. Si bien la participación ciudadana en

¹⁶⁶ Diario Rio Negro, “Jura y primera sesión de los convencionales” 6 de octubre de 2006. Se puede consultar en www.rionegro.com.ar en la sección de ediciones anteriores.

este y otros procesos puede ser muy provechosa, es también fundamental la actitud reflexiva, prudente y la visión integral por parte del convencional (o eventualmente legislador) de las cuestiones tratadas. En este caso particular, parece haber sucedido que alguna de las propuestas no haya sido materia a ser incorporada en la CO. Sin embargo una adecuada combinación de participación y presión a través de los medios de comunicación, pudo haber generado que los convencionales hicieran lugar a dicha propuesta, incorporando en un texto orgánico declaraciones de derechos o garantías innecesarios en muchos casos, simplemente para no cargar con el “costo político” que hubiera significado oponerse a una propuesta ciudadana considerada importante. Este es el aspecto de la participación que debería estudiarse más profundamente por parte de la literatura.

Si a todo lo dicho sumamos la desinformación habitual de la ciudadanía (comentada con anterioridad), que no exime a los ciudadanos de tomar posición o manifestar sus opiniones respecto de determinadas cuestiones, se presenta un cuadro poco esperanzador para pensar en los procesos participativos como verdaderas herramientas de mejora de la gestión pública.

Este sería entonces uno de los supuestos en los cuales se estaría verificando una limitación a la participación ciudadana en los procesos de reforma o revisión de las cartas orgánicas municipales. De la misma forma que “la ley” no sirve para todo, la CO no debe contener demasiadas expresiones de voluntad ni preceptos abstractos o dogmáticos, y en este sentido la participación ciudadana plantea desafíos en cuanto a su utilidad y su pertinencia en este tipo de procesos (tal como fue planteado al comienzo al resaltar que la Constitución Nacional deja fuera de la iniciativa parlamentaria proyectos que traten de reforma constitucional, entre otros).

No se quiere decir con esto no deban explorarse procesos como el descrito en este artículo, pero lo que sí se afirma es que deberá asumirse el desafío tanto desde los gobiernos municipales como desde la ciudadanía participante, de analizar algunos supuestos en los que se perfeccionen los mecanismos participativos y se los transforme en un canal válido para la manifestación libre de los vecinos de su propia voluntad. A su vez esa manifestación libre de los vecinos no debe hacernos suponer la eliminación de la capacidad de las autoridades constituidas de disentir y decidir según otras valoraciones. Esas otras valoraciones se originan en que en determinadas temáticas, las autoridades pueden llegar a contar con mejor y mayor información que la ciudadanía, ya que son las que perciben la gran diversidad, heterogeneidad y muchas veces contradicción de las demandas sociales y deben lidiar con ellas.

V

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J. B. (1991) *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra.
- ARISTÓTELES, *Política*, México D.F., Editorial Porrúa. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo.
- BORJA, J. y otros (1987) *Organización y Descentralización Municipal*, Eudeba, Buenos Aires.
- BURDEAU, G. (1964) *Método de la Ciencia Política*, Bs. As, Ediciones Depalma.
- Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche (anterior y reformada).
- Diccionario de la Lengua Española (1992), Vigésima primera edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid
- Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe (1980), Madrid, Ed. Espasa Calpe.
- FRÍAS, P. (1964) *El comportamiento Federal en la Argentina*, ediciones varias.
- GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1998) *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local*, Buenos Aires, Oficina de publicaciones del CBC-UBA.
- HARMON, M. M. – Mayer, Richard T. (1999), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LASALLE, F. (1979) *Qué es una Constitución*, Madrid, Ediciones Júcar.
- LOEWENSTEIN, K. (1983) *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 3ª reimp.
- MEDRANO, J. M. (1997) “Ética y Política: Formulación General y Problemas Actuales”, en *Revista Colección*. Año III, N° 5, Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, Buenos Aires.

Consultas en internet

- COGLIANESE, C. (2006) “Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future”, John F. Kennedy School of Government – Harvard University. Paper disponible en internet: www.ksg.harvard.edu. Traducción propia.
- NORRIS, P. (2002) “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, Escuela de Gobierno John F. Kennedy. Universidad de Harvard. Paper disponible en internet: www.ksg.harvard.edu
- Red Interamericana para la Democracia, (2005) “Índice de Participación Ciudadana”, disponible en www.redinter.org
- www.infoleg.gov.ar

Legislación consultada

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Río Negro
- Ley Orgánica de las Municipalidades de Río Negro

VI

DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO: EXPERIENCIAS DE LA RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA (RID)



DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO: EXPERIENCIAS DE LA RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA (RID)¹⁶⁷

SILVIA RUEDA DE URANGA*, **JULIETA TABOADA****
Asociación Conciencia

I. INTRODUCCIÓN

El sistema democrático descansa sobre la premisa de la toma de decisiones consensuadas, y más allá de que en las democracias representativas el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas, existen espacios a través de los cuales los ciudadanos pueden participar directamente en el proceso de toma de decisiones públicas. La noción de democracia deliberativa, o discursiva, hace hincapié en que las decisiones sólo pueden ser legítimas si llegan como consecuencia de una deliberación pública incluyente que vincule importantes sectores ciudadanos. La decisión por consenso es un proceso de decisión que busca no solamente el acuerdo de la mayoría de los participantes, sino también resolver o atenuar las objeciones de la minoría para alcanzar la decisión más satisfactoria para los actores ciudadanos que participan en el proceso deliberativo.

A pesar de que la democracia aspira a permitir que todas las voces sean escuchadas a partir del diálogo, entendiendo que todo problema social puede tener formas diversas y legítimas de atenderlo, la ciudadanía ya no acostumbra a encontrarse y dialogar. Cada vez resulta más complicado que la gente se reúna físicamente para conversar sobre los asuntos públicos, o para emprender acciones conjuntas sobre un tema común. Esta realidad es sumamente perjudicial para el sistema democrático ya que no hace más que alejar a la ciudadanía de los asuntos públicos. Involucrar a la gente en los

¹⁶⁷ Se agradece la colaboración para este artículo de Federico Ricciardi y Luis Fernando Velázquez Leal.

* Silvia Rueda de Uranga es Licenciada en Ciencia Política. Secretaria Ejecutiva de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Presidente de la Fundación Desarrollar. Presidente de la Fundación Pescar Argentina. Ex Presidente de Conciencia.

** Julieta Taboada es Licenciada en Ciencia Política. Coordinadora de Programas de la Red Interamericana para la Democracia (RID).

VI.1 asuntos que atañen a la vida del conjunto de la sociedad contribuye a la democratización de las decisiones y acerca los gobernados a los gobernantes, lo cual es fundamental para aumentar los niveles de legitimidad de los gobiernos y la capacidad de representación de los partidos políticos.

La **Red Interamericana para la Democracia (RID)** es, desde 1995, la red de organizaciones de la sociedad civil más grande de América Latina. La Secretaria Ejecutiva de la RID (SERID) es responsable del desarrollo, el fortalecimiento y la comunicación de la misión y las actividades de la red y desde octubre de 2003 está a cargo del consorcio argentino formado por Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano. En este marco, desde la RID sostenemos que una cultura de ciudadanía comprometida y democrática hace mucho por crear acuerdos sobre los cuales puede descansar la gobernabilidad sustentable, y además proponemos que dicha cultura puede nutrirse desde las bases del ejercicio de deliberación democrática para atender preocupaciones compartidas, ya que la deliberación es una práctica orientada a la acción conjunta sobre un problema que le interesa a la gente; de ahí su poder. La idea que subyace a la utilización de estas herramientas es la de incluir a aquellos grupos marginales que no suelen ser tomados en cuenta en los procesos más usuales de toma de decisión.

2. EL PROCESO DE DELIBERACIÓN

Deliberación deriva del latín libra o peso. Se refiere a la práctica de sopesar en forma colectiva los pros y contras de diversas opciones entre miembros de una comunidad, de manera que todas las voces sean escuchadas y se derive un sentido de dirección para la acción conjunta sobre un problema común. La deliberación permite al pueblo ejercitar esa responsabilidad.

En términos estrictos, la deliberación es parte de un proceso cívico más amplio. Comienza con las capacidades de liderazgo de las comunidades para auto-convocarse en torno a problemas compartidos y para cerciorarse que todas las voces estén presentes a la mesa. Mientras más diversas las voces más complicada será la conversación pero también más resistente y sustentable será el resultado una vez que se cimientan los acuerdos.

A diferencia de la deliberación, el debate tradicional busca evidenciar las diferencias, las debilidades de la otra posición, rechaza por completo la posición del otro, se aferra a defender con pasión sus creencias, está basado en la oposición, y busca probar que el otro está equivocado. En cambio, en la deliberación ciudadana se

buscan las fortalezas de todas las posiciones, se muestra interés por comprender las preocupaciones de todas las partes involucradas en el asunto, se reconoce un espacio para todos y que cada parte tiene aportaciones importantes que pueden hacer para conseguir mejores soluciones. Se busca dejar de lado las creencias y emociones defensivas sobre cualquier posición, se basa en la colaboración, busca encontrar entendimientos compartidos y cursos de acción en común que aporten a la política pública.

También se suele confundir la deliberación con el diálogo, aunque son dos procesos diferentes. La principal diferencia radica en los fines que persigue cada uno. Mientras que el diálogo persigue como objetivo el entendimiento mutuo, la deliberación se centra en la toma de decisiones (aunque no siempre se alcance). Sin embargo, es importante destacar que el entendimiento es parte fundamental para encontrar puntos de acuerdo, con lo cual si bien el diálogo no es la metodología específica de un foro deliberativo, se intercala permanentemente en él.

Otra forma de discusión pública que suele confundirse con la deliberación es el diálogo sostenido, pero éste se diferencia del proceso deliberativo ya que se destina a comunidades en conflicto puesto que su objetivo es la conciliación entre las partes. La deliberación no es una metodología tradicional para la resolución de conflictos dentro de una comunidad: es una estrategia para generar una clase de desarrollo más equitativo y por lo tanto sustentable.

Sería muy complejo querer atender una situación crítica entre dos partes a través de esta metodología, ya que la misma intenta abrir un espacio de diálogo antes del conflicto, justamente para evitarlo. Esto es importante porque los procesos de participación colectivos y masivos que de manera frecuente suceden en América Latina sólo se dan ante situaciones donde la crisis ya está instalada. Por supuesto esto produce que la participación sea desordenada, dispersa, con poco poder de incidencia y especialmente efímeras. Vemos en nuestro continente la explosión permanente de conflictos sociales y políticos que efectivamente movilizan miles de almas en pro de una solución. Pero una vez desaparecida la crisis, también parecería esfumarse la idea de la necesidad de la participación en el proceso de toma de decisiones.

Uno de los aspectos centrales de las prácticas deliberativas estriba en que mediante esos procesos podemos obtener el máximo nivel de legitimidad de la decisión final ya que, por un lado, todos los involucrados tienen un derecho simétrico de participación y, por lo tanto, todos poseen la capacidad de influir sobre la decisión, con lo cual se respeta la autonomía de cada participante. La característica principal de la deliberación es que las opciones de solución no

VI.2 están cerradas sino que son expuestas en un foro ciudadano orientado a indagar sus ventajas y desventajas.

En función de ello, resulta fundamental para cualquier proceso deliberativo que los participantes se escuchen y traten de comprender los argumentos ajenos, ya que la democracia deliberativa supone un proceso en el que los argumentos son evaluados sólo con base en sus pros y contras, en forma totalmente independientemente de quién sea el sujeto que los haya enunciado y en el cual cada participante tiene la misma oportunidad de influir sobre el proceso (independientemente de que efectivamente influya sobre él), al tiempo en que es reconocido su derecho a ser tomado en cuenta a la hora de decidir.

Por lo tanto, es un principio básico de la deliberación asumir que el escuchar y considerar otros argumentos —algo que, quizás, un individuo aislado no puede hacer por sus condiciones sociales, culturales, educativas o de perspectiva, etc.— incrementa la probabilidad de arribar a una respuesta *correcta*, en virtud a que se incrementa la información con la que cuentan los actores que participan en la deliberación, se reconocen y valoran sus vivencias como parte de la construcción de una realidad colectiva y, en consecuencia, se delinear en perspectivas los asuntos considerados. A todos nos resulta más difícil escuchar que hablar, por lo tanto, desarrollar nuestras capacidades para escuchar es una de las primeras cosas que deberemos poner a punto si queremos lograr una comunicación efectiva.

Por otro lado, la escucha activa es necesaria porque el participante debe estar dispuesto a una modificación cognitiva, esto es, debe estar preparado para transformar la posición que defiende si se le ofrecen mejores argumentos. En este sentido, puede reconocerse una diferencia fundamental entre la deliberación y el debate, ya que en éste, la escucha de los argumentos rivales tiene, o bien un significado de respeto pero no de eventual modificación o abandono de argumentos propios, o bien sirve a la mera búsqueda de una posible réplica retórica.

Los pasos fundamentales de la escucha activa son:

1. Crear un clima de confianza
2. Escuchar sin interrumpir
3. Preguntar acompañando el relato
4. Chequear comprensión
5. Parafrasear

La *democracia deliberativa* parte del supuesto de que las decisiones que afecten a un conjunto de personas pueden ser legítimas sólo si todas y cada una de ellas participan en ese proceso de toma

de decisiones. A su vez, la democracia deliberativa permite que se cumplan objetivos colaterales relacionados con los participantes —un mayor espíritu de tolerancia, una apertura cognitiva a la comprensión de otras posiciones— y con la comunidad que ejercita tal proceso —un mayor compromiso con los principios y los valores democráticos, la conformación de consensos profundos y estables sobre cuestiones de justicia, políticas públicas, redefinición de la identidad colectiva, etc.

3. PROGRAMA DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO DE LA RID

Entre octubre de 2004 y abril de 2007 la Red Interamericana para la Democracia condujo, con el apoyo de la Fundación Interamericana, un programa de capacitación en democracia deliberativa, cuyo objetivo fue promover un cambio en la sociedad, capacitando a los actores sociales en pos de una cultura más participativa, aumentando el protagonismo de la sociedad civil en los asuntos de carácter público. Para lograrlo, se implementaron una serie de talleres de capacitación en deliberación democrática y resolución de conflictos a través de procesos colaborativos de construcción de consenso, para promover la alternativa del diálogo constructivo. En total se llevaron a cabo 3 talleres, uno en Tijuana, México¹⁶⁸, otro en Cartagena, Colombia¹⁶⁹ y finalmente uno en Mar del Plata, Argentina¹⁷⁰, que convocó a organizaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay.

¹⁶⁸ Organizaciones participantes en el taller de Tijuana (fueron todas organizaciones mexicanas): Comité de Salud de las Islas Malvinas, Cooperativa Pesquera Pescadores del Golfo, CUNA/ TERRA/ ADESU, FESAC, Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, Fundación del Empresariado Chihuahuense, Fundación Internacional de la Comunidad A.C., Fundación UABC, Pronatura Noroeste A.C., SEAL IAF.

¹⁶⁹ Organizaciones participantes en el taller de Cartagena (fueron todas organizaciones colombianas): Construir Futuro y Bienestar (CFB), Fundación del Empresariado Sonorense, Corporación Acción Ciudadana Colombia-AC-Colombia, Fondo IAF, Colegio Nuevo Chile, Corprocuecas, Asociación Marchando Huellas de Paz, Corporación Cultural Nuestra Gente, Corporación Cívica Mundo Nuevo, Movimiento Concencia, Voluntariado el Sembrador, Junta de Vivienda Comunitaria, Fundación Centro de Capacitación y Rehabilitación, Voluntariado el Sembrador, Colmundo Radio, Junta Acción Comunal, ASECOS, Movimiento Est. Alfa y Omega Univ. de Cartagena, Consejo distrital de Juventud, Urbanización Costa Linda, Corporación Arte Caribe, Junta de Acción La Castellana.

¹⁷⁰ Organizaciones participantes en el taller de Mar del Plata: La Choza (Argentina), Fundación Pro Vivienda Social (Argentina), Consejo Niños y Jóvenes La Matanza (Argentina), Warmi (Argentina), Mundo Afro (Uruguay), Una Casa un Sueño (Uruguay), Asociación Productores Lecheros (Uruguay), CIPPEC (Argentina), El Ceibal (Argentina), Cooperativa Iguazú (Argentina).

VI.3

Cada taller tuvo características específicas que permitieron tener una visión más acabada del proceso de formación en deliberación, y todas las experiencias ayudaron a la elaboración de un Manual de Deliberación, cuya principal virtud es su amplitud y flexibilidad.

El programa aspiró a promover el protagonismo de la sociedad civil en los asuntos públicos a través de la capacitación y la promoción de procesos y mecanismos que facilitan la deliberación ciudadana y el diálogo constructivo para la prevención de conflictos. La idea fue capacitar a la sociedad civil para que pueda tener una mejor y más eficiente comunicación con los organismos gubernamentales, basada en la cultura del diálogo y en la noción de complementariedad, convivencia e interrelacionamiento.

Uno de los desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas es poder revertir el malestar ciudadano, evidenciado en el descrédito de las instituciones, la falta de representatividad de los partidos políticos, la ampliación de la brecha que separa a gobernados y gobernantes, etc. Desde la RID decidimos involucrarnos en esta problemática que atañe a la sociedad en su conjunto fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan tomar un rol más activo en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a su comunidad.

Remarcamos el concepto de “comunidad” ya que uno de los efectos de la globalización, como contracara necesaria y complementaria de lo multinacional-internacional, es la exultación de *lo local, comunitario o de pequeña escala*. Es precisamente en esta zona en donde el proyecto de deliberación intentó penetrar ya que el desarrollo local depende en gran medida del compromiso de toda su sociedad, lo cual se logra a través del impulso de la participación.

En este contexto, el proyecto de deliberación fue una instancia destinada a fomentar el desarrollo local a partir de una metodología que promueve el diálogo entre sociedad civil, gobierno, y sector privado; y facilita la toma de decisiones conjuntas. La propuesta no pretende reemplazar los procesos tradicionales característicos de la democracia representativa, sino más bien complementarlos.

Con la aplicación del proyecto se buscó específicamente generar e instalar capacidades de deliberación pública en distintas comunidades de los países de América Latina, teniendo como objetivos específicos (i) formar formadores en procesos de deliberación pública, (ii) formar facilitadores del proceso de deliberación pública, (iii) instalar capacidad de deliberación pública en organizaciones de la sociedad civil y (iv) preparar materiales de difusión, formación y aplicación para el proceso de deliberación pública.

En resumen, lo que se intentó fue capacitar a los representantes de las organizaciones participantes brindándoles herramientas metodológicas para que puedan luego aplicarlas y replicarlas para estimular la participación ciudadana, la cooperación entre los diferentes actores, y la búsqueda de soluciones y acciones conjuntas.

Para ello se trabajó en los tres talleres alrededor de la metodología de *foros deliberativos*. Los foros deliberativos son espacios para reunirnos en comunidad y deliberar sobre las causas y posibles soluciones de los problemas que nos afectan a diario. Asimismo, ayudan a poner en práctica nuestra habilidad para tomar decisiones desde una visión compartida por los miembros de la comunidad; permiten que nuestros gobernantes y autoridades conozcan lo que pensamos y queremos que se haga respecto a estos problemas; permiten deliberar en forma democrática: respetar, valorar y escuchar otros puntos de vista; y finalmente ayudan a cambiar las opiniones personales y a construir una voz pública compartida mucho más fundamentada.

Como resultado fundamental del proyecto, formadores y participantes aprendieron a interactuar y debatir sobre cuestiones de interés público y manejar las tensiones en forma constructiva.

Para alcanzar los objetivos, se trabajó arduamente en el proceso de construcción de materiales para la deliberación, que fue haciéndose cada vez más práctico con el fin de permitirles a los participantes obtener mayor cantidad de herramientas con el fin de que puedan realizar la experiencia de elaborar un foro deliberativo en sus comunidades. Para esto se elaboró un manual que contempla ejercicios prácticos, conceptos claros y concretos y, especialmente, una metodología de capacitación que permite que los participantes puedan adueñarse del proyecto. Por último, a fin de no quitarle contenido conceptual indispensable al manual, se elaboró una guía práctica para la realización de un foro donde se describe el proceso paso a paso. De esta forma el participante puede adquirir nociones conceptuales y tener en claro el procedimiento del foro.

El efecto multiplicador de la utilización de la herramienta se manifestó en los tres casos piloto de México, Colombia y Argentina, lo cual es un muy buen indicio de la efectividad de los talleres.

En México, el taller realizado en Tijuana contó con la participación de 26 personas provenientes de 7 organizaciones. En la evaluación y seguimiento pudo constatar que el taller sirvió para que las organizaciones participantes se interesaran en las herramientas de deliberación y al menos 10 experiencias de deliberación fueron realizadas como parte del efecto multiplicador para fomentar el desarrollo comunitario a partir de la elaboración de un plan comunitario.

VI.3

En Colombia, el taller realizado en Cartagena de Indias, contó con la participación de 28 personas provenientes de 16 organizaciones entre comunidades de base, centros educativos, entidades sin ánimo de lucro y medios de comunicación. Además del efecto multiplicador llevado a cabo por las organizaciones de base en Cartagena en comunidades locales del Barrio Nelson Mandela, la organización Construyendo Futuro y Bienestar inició un proceso de deliberación con sectores académicos entorno al tema del calentamiento global y su impacto sobre la cuenta amazónica. La Corporación Acción Ciudadana Colombia, facilitó las herramientas de deliberación en el desarrollo un proceso pedagógico para mejorar la interlocución entre empresarios y el sector público con el propósito de construir un plan de acción consensuado para operativizar la reforma administrativa del Distrito Capital, en Bogotá. Actualmente esa organización lidera en cinco ciudades de Colombia, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, un proceso de deliberación pública para la construcción de propuestas para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en las elecciones locales de Octubre de 2007, que vincula la academia, el sector público y privado, los partidos políticos, los medios de comunicación y sectores comunitarios de las ciudades de Ibagué, Tunja, Montería, Pereira y Villavicencio.

En Argentina, el taller realizado en Mar de Plata, contó con la participación de 23 personas provenientes de 11 organizaciones de Paraguay, Uruguay y Argentina. En esta oportunidad también pudo evidenciarse el efecto multiplicador del taller en la mayoría de los casos. Para ejemplificar podemos señalar el caso de la Asociación de Productores Lecheros de Paysandú (APLP), Uruguay, quienes utilizaron las herramientas aprendidas en el taller para la instalación de mesas zonales en el marco del “Proyecto Productivo y Comunitario Rural”. Como aspectos positivos de la implementación del foro deliberativo, APLP destacó 1) que se logró una participación activa de los integrantes de la mesa lo cual permitió tener la visión de cada uno, 2) que como consecuencia de la articulación de las visiones, fue posible diseñar la misión para el siguiente año, 3) que se unificaron criterios para la elaboración del documento que refleja el proceso de análisis con respecto al funcionamiento de la mesa, y 4) que se distribuyeron tareas para la concreción de la primer mesa de 2007. Otro ejemplo es el de la organización Argentina CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), quienes implementaron a finales de 2006 un taller de deliberación sobre Atención Primaria de la Salud en Salta, cuyo objetivo fue identificar problemas, priorizarlos y generar propuestas para elevar al Ministerio de Salud de la Provincia de Salta.

4. CONCLUSIONES

La deliberación es una herramienta muy útil para el desarrollo democrático ya que deliberar es escuchar los puntos de vista, las opiniones de los otros. Escuchar cuidadosamente a los demás aumenta las posibilidades de que nuestras decisiones sean apropiadas ya que la diversidad de pensamientos y experiencias fortalece y enriquece la toma de decisiones en la comunidad. Ninguna persona o grupo pequeño de personas tiene toda la experiencia necesaria para decidir qué es mejor, y por esto se torna esencial la deliberación, para que un grupo más amplio de ciudadanos pueda combinar sus puntos de vista. La meta de la deliberación es crear un terreno común de acción; un sentido de propósito y dirección, para que la gente pueda actuar junta.

Sin embargo, uno de los mayores desafíos que presenta este tipo de metodologías no surge a partir de la dificultad que tienen algunas personas para expresarse sino que es frecuente notar en ciertas comunidades una imposibilidad casi absoluta de escuchar. El proceso de deliberación requiere que todas las voces se expresen pero que, al mismo tiempo, también sean escuchadas. No hay diálogo posible entre partes que no están dispuestas a escucharse atenta y reflexivamente.

Estos procesos deliberativos deben darse, obviamente, en un marco de fuerte tolerancia y respeto. La idea de sopesar distintas opciones, detectar, nombrar y enmarcar problemas hace que el proceso sea, por momentos, complejo. Para poder tomar decisiones de manera democrática en comunidad, es necesario a) cambiar nuestra cultura política para dar espacio al diálogo y la deliberación; b) democratizar la vida de nuestra comunidad; c) compartir nuestras opiniones sobre asuntos de interés ciudadano y escuchar las opiniones de los demás; d) abrir espacio para, por medio del diálogo y la deliberación, pensar opciones y acercamientos posibles a los asuntos de interés ciudadano que nos preocupan; e) aprender a ponernos en el lugar de los demás para escuchar los argumentos desde sus puntos de vista y compararlos con el nuestro.

La gobernabilidad democrática necesita efectividad y legitimidad, las organizaciones que trabajan en pos del desarrollo actúan como catalizadoras de procesos de cambio de condiciones económicas y sociales de las comunidades donde intervienen. En este marco, la deliberación democrática se convierte en una herramienta mas para que las organizaciones contribuyan a la gobernabilidad y por ende a la construcción y fortalecimiento de la democracia.

Entendemos que podemos contribuir al desarrollo local a través de la participación efectiva del conjunto de la sociedad, y en

VI este marco es que vemos a las herramientas de deliberación como posibles generadores de espacios para acercar a gobernantes y gobernados, y a problemas y soluciones, en definitiva, a la gestión asociada del estado y la sociedad. A partir del desarrollo de esta experiencia regional que benefició a organizaciones civiles de Argentina, México, Colombia, Paraguay y Uruguay y creemos que el camino está iniciado. El contexto de los países latinoamericanos da cuenta de escenarios más complejos e inestables, donde el uso de herramientas incluyentes y constructivas como la deliberación se constituye en una oportunidad para aumentar la legitimidad y la gobernabilidad, y avanzar hacia el desarrollo sustentable de nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN CONCIENCIA (2004) (RE) *Construir la democracia*. Buenos Aires. Fusión Gráfica..
- DAUBÓN, R. (Abril de 2005) "Cartilla para promover la democracia deliberativa y la dinámica del desarrollo desde las bases", en *Journal of Public Deliberation*
- FISHKIN, J. (1995) *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona. Ariel.
- FONT, J. (2000) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona. Ariel.
- FUNDACIÓN KETTERING (2004) "Deliberative Democracy. Workshop I". Ohio.
- FUNDACIÓN KETTERING, Taller "Ciudadanos y Deliberación Pública", Dayton, Ohio, Septiembre 18-19, 2003.

VII

LOS CONDICIONANTES EXÓGENOS DEL DESARROLLO LOCAL



LOS CONDICIONANTES EXÓGENOS DEL DESARROLLO LOCAL

LUIS BÖHM*, SILVINA CAILLY**, JUAN PABLO TARI***

Fundación Libertador

I. CONCEPTUALIZANDO EL DESARROLLO Y LO LOCAL

I.1 *Definiendo el ámbito local*

Partiendo de la definición que arroja el diccionario de la Real Academia Española¹⁷¹, se puede definir a la palabra *localidad* como *lugar* o *pueblo*, una división territorial y administrativa genérica para cualquier núcleo urbano habitado y con identidad propia.

Adherimos a que una localidad es un conjunto de elementos en interacción dinámica, localizado dentro de los límites de un espacio físico determinado, organizados en función de un fin, donde convive una estrecha relación entre sus integrantes y hacia sus gobernantes.

I.2 *¿Qué entendemos por Desarrollo Local?*

I.2.1 *El desarrollo desde nuestra concepción*

Nuestra propuesta es gestionar el desarrollo local teniendo en cuenta las brechas que existen en el territorio, sus potencialidades y amenazas, y la planificación estratégica que diseñe un futuro para cada uno de los factores del desarrollo.

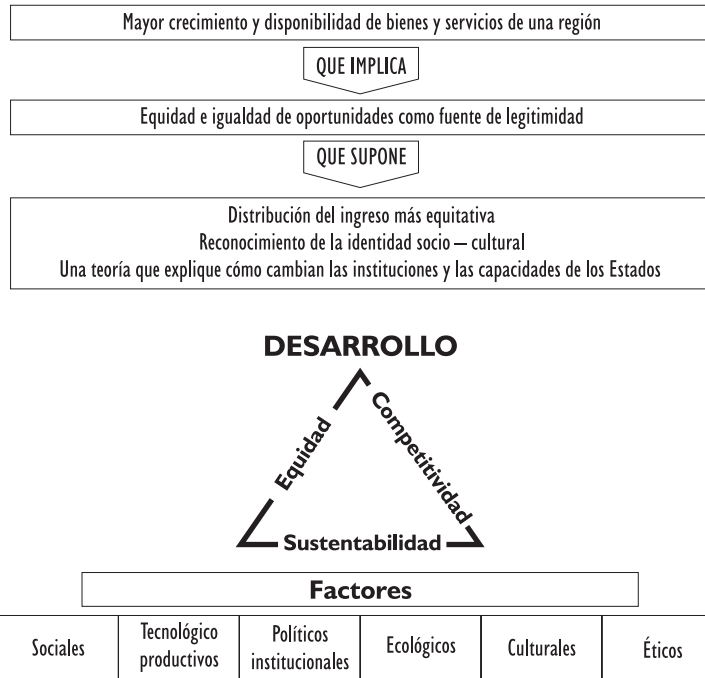
* Luis Böhm es Licenciado en Economía (UNCuyo). Master en Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid, España). Profesor de Administración del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas (UNCuyo). Vicepresidente e Investigador de la Fundación Libertador.

** Silvina Cailly es Licenciada en Administración Pública y Ciencias Políticas (UNCuyo). Diplomada Superior en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO). Posgrado de Especialización en Políticas Públicas e Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos (Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (FOSIP) y Asociación Argentina de Evaluación (ASAE)). Profesora de Teoría Política I en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). Investigadora. Directora del Área Social de la Fundación Libertador.

*** Juan Pablo Tari es Licenciado en Economía (UNCuyo). TC. Director de Investigaciones Económicas de la Fundación Libertador.

¹⁷¹ www.rae.es

VII.1



En el esquema se puede apreciar que los pilares básicos del desarrollo son la obtención simultánea de crecimiento con equidad, competitividad y sustentabilidad. Para ello deben considerarse seis factores de desarrollo: Sociales, Tecnológicos/Productivos, Institucionales, Culturales, Ambientales y Éticos. Todos ellos influyen y deben ser influidos si se quieren cambios importantes en materia de desarrollo local. Conceptos como infraestructura, capital humano, capital social y otros que se pueden leer o escuchar en la literatura sobre desarrollo están presentes pero distribuidos entre los seis factores mencionados. Por ejemplo, el capital social está presente en las variables del factor Social, el Institucional, el Tecnológico/Productivo y el Cultural. También se puede ver el caso de la infraestructura, presente en el factor Social (escuelas, hospitales, etc.), el Tecnológico/Productivo (camino, sistemas de riego, etc.) y así sucesivamente.

El esquema se sintetiza y organiza nuestra mirada del concepto de desarrollo a partir de los principios, valores y factores causales que lo producen.

El concepto de *desarrollo local* se orienta a consignar las potencialidades de los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno o *desde abajo*. Con este cambio de perspectiva parece llegar a su fin la etapa de pensar el paradigma sólo *desde arriba* y desde afuera.

Las teorías del desarrollo local coinciden en torno a la visión que revaloriza el papel de las gestiones locales como condición necesaria para el desarrollo, a la que debe sumarse la importancia asignada al capital social en términos de conexiones y confiabilidad entre las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo local es, en definitiva, algo construido a partir de las capacidades relacionales y de diálogo de las personas e instituciones locales; de la cercanía no sólo física, sino de la densidad institucional y su capacidad organizativa.

La literatura moderna coincide en la crítica a la postura proveniente de la teoría neoclásica del crecimiento donde "...El desarrollo es casi exclusivamente económico, y lo desvincula de la historia, la naturaleza, el tiempo y el espacio. Exógeno, en tanto el desarrollo es visto como un conjunto de atributos (crecimiento del PBI, industrialización de la estructura económica) adquiridos a partir de impulsos exógenos. Estático, porque presenta una idea del desarrollo que desconoce el valor de la interacción y de los intangibles. Racionalista, al considerar que el cambio es racionalmente planificado. Restrictivo, pues las políticas económicas sólo pueden ser propuestas o interpretadas por una vanguardia intelectual, una burocracia estatal autónoma o un cuadro de economistas expertos. Universalista, por su pretensión normativa universal ya que construye teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares"¹⁷².

Entre los autores que salen a confrontar los presupuestos neoclásicos, son sugerentes los trabajos de Bianchi y Miller¹⁷³, que dan cuenta del rol que desempeña el contexto institucional, modelando las reacciones de los distintos actores frente a la innovación, reconociendo que estas respuestas pueden ser colectivas y no estar necesariamente dominadas por la búsqueda del beneficio privado. No se pretende desconocer aquí los aportes de Nash sobre equilibrio competitivo y no competitivo. Pero la riqueza de los nuevos trabajos radica en la capacidad de introducir conceptos innovadores como los son, por ejemplo, el de coaliciones regresivas y progresivas, o de concertación entre actores públicos, empresas, ONG's,

¹⁷² FERRARO, C. (marzo 2003) Estudio I.EG.33.3, Estudios sobre el Empleo, Componente B: Desarrollo Productivo Local en Argentina. (Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación). Pág. 5.

¹⁷³ BIANCHI P. y Miller L. (2000) "Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural", en BOSCHERINI, F. y Poma L., (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

VII.1 movimientos culturales, etcétera. Esta variante sobre el desarrollo, analiza los factores que lo determinan y las condiciones en las que se impone una u otra. Es en este plano donde la mirada de lo local adquiere importancia, ya que es en este nivel donde se encuentran muchos de estos factores que se podrán gestionar con creatividad y entusiasmo.

Daniel Arroyo considera como desarrollo local al proceso que contempla crecimiento con impacto social. Este análisis está articulado y centrado en el nivel municipal, asumiendo una lectura que va de lo particular a lo general. En este sentido la mirada sobre lo local y cuáles son los recursos de los que se dispone y cuáles los que faltan para promover el desarrollo son interrogantes claves de quienes tomarán decisiones locales.

En este proceso se trata de identificar los llamados motores del desarrollo, los que hay que determinar y, en la medida de lo posible, cuantificar. Según el caso, este perfil de desarrollo puede estar claramente definido o no; como también puede hallarse en crisis. En aquellas regiones donde el perfil está en crisis o no definido se debe analizar la factibilidad económica de uno u otro perfil; asumiendo que esta búsqueda y construcción se realice considerando, en forma sistémica y con el mismo énfasis, los factores sociales, institucionales, económicos, culturales, éticos y ambientales existentes.

Dentro de los modelos de desarrollo más recientes, con relación al enfoque teórico, se está incorporando casi masivamente la opinión que señala que el capital social de una región es un elemento determinante en el desarrollo de la misma. Desde esta perspectiva, este elemento es tanto o más preponderante que las dotaciones de factores productivos que se poseen. Este aspecto es particularmente estudiado en un trabajo de Mabogunje y Kates¹⁷⁴ que prueba la incidencia que tiene el capital social en temas de desarrollo regional, en este caso particular, en Nigeria.

Se infiere entonces que uno de los elementos fundamentales que facilitan o dificultan el proceso de desarrollo local es la calidad del capital humano existente en una región, además de las capacidades sociales e institucionales presentes en ese espacio. Hacia allí se orienta el enfoque del desarrollo local.

Al hablar de *planificación estratégica local* asumimos que los lectores estarán permanentemente observando las variables de capital humano y capital social a la hora de analizar los condicionantes exógenos al ámbito local.

¹⁷⁴ MABOGUNJE, A. y Kates, R. (2004) "Sustainable in Ijebu-Ode, Nigeria: The Role of Social Capital, Participation and Science and Technology". WPNUM 102 Center for International Development at Harvard University.

Amplieemos un poco el concepto de *capital social*. Este se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Se puede definir al capital social como la “habilidad de las personas de trabajar en conjunto por un objetivo en común en grupos u organizaciones”¹⁷⁵. En ese sentido, puede considerarse al capital social como un factor de producción que debe ser agregado al concepto tradicional de capital. Mientras mayor sea la habilidad de las personas que trabajan conjuntamente persiguiendo un objetivo común, mayor eficiencia habrá, debido a que la confianza entre los agentes reduce los costos de transacción (se reduce el número de transacciones, tanto económicas como no económicas, que deben ser controladas por una tercera parte). En síntesis, el capital social abarca cuatro dimensiones:

- los valores éticos dominantes en una sociedad,
- su capacidad de asociatividad,
- el grado de confianza entre sus miembros,
- y la conciencia cívica.

En conjunto estos valores generan en una sociedad el clima de confianza y el tejido social apropiado para que los miembros de la misma estén en capacidad de trabajar en grupos y organizaciones a fin de lograr objetivos comunes.

1.2.2 Otros enfoques

Daniel Arroyo¹⁷⁶

La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo *desde abajo*, no como un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región, cuando se juntan más de un municipio.

La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no; con qué recursos contamos y con cuáles no.

¹⁷⁵ BARREIRO (2002) S/D

¹⁷⁶ ARROYO, D. (2002) *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina, Desarrollo Local y Economía Local*. Buenos Aires. FLACSO.

VII.1

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Esto es: no cualquier cosa es desarrollo local. Desarrollo local, de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida. O sea, si en una localidad se instala un hipermercado que genera un excedente económico y lo transfiere hacia afuera pero no mejora las condiciones de vida, eso es crecimiento económico pero no es desarrollo local porque le falta la otra parte, que es mejor distribución, impacto social (mejor cadena de distribución).

De modo que no cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local. Sólo lo hace aquella que, a la vez que motoriza el crecimiento y genera volumen económico en el lugar genera mejoras en las condiciones de vida, sobre todo, en lo que tiene que ver con los ingresos de la población.

Vázquez-Barquero

Uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo, Vázquez-Barquero, define el desarrollo local como “Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”¹⁷⁷.

Alejandro Villar¹⁷⁸

El autor entiende al desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la equitativa distribución de la riqueza aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participa-

¹⁷⁷ VÁZQUEZ BARQUERO (1988) *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. España. Editorial Pirámide. Pág. 129.

¹⁷⁸ VILLAR, A. (2004) “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas”, en *Revista Electrónica Mundo Urbano* N° 24. Disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>

ción y, finalmente, que tienda a la inserción en la globalización, conservando la identidad local.

Libero Van Hermelrick

El espacio local se compone de un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente cuya finalidad es la satisfacción de necesidades.

Van Hemelrick realiza aquí una aclaración: no se trata necesariamente de la satisfacción de las necesidades de las personas que viven y/o trabajan en esta localidad, sino de las necesidades e intereses de los diferentes subsistemas que forman parte del sistema local. Sólo una parte de los subsistemas allí localizados tienen esa finalidad referida a las personas.

En este sentido, el autor define al desarrollo local “como un proceso complejo que se genera en un ámbito territorial, donde interviene una sociedad local, pero también, hay un espacio humano, de un ser con intereses y vivencias particulares, en un ámbito de relación más inmediato, con creencias y valores que van a retroalimentar lo colectivo desde sus propios aprendizajes. Se entiende el desarrollo local como un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo. En la medida que los actores en tanto subsistemas logran configurar un patrón de organización que se mantiene a lo largo del tiempo en virtud de haber adquirido ciertas características que le confieren capacidades autogenerativas y capacidades de mejorar las condiciones ambientales, se puede hablar de desarrollo sustentable”¹⁷⁹.

1.2.3 Enfoque de “desarrollo local”. Razones de su adopción¹⁸⁰

- asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso;

¹⁷⁹ LIBERO VAN HERMELICK (2002) “El enfoque del desarrollo económico local” Escuela de Planificadores Sociales SUR. Santiago de Chile. Sur Corporación.

¹⁸⁰ CATENAZZI, A.; Reese, E. (1998): “Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)” en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning). Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DGIA). Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).

VII.1

- visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente durante los últimos años y que, por lo tanto, es necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial;
- revalorización del papel de las ciudades, las regiones y los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo;
- percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptan a las nuevas circunstancias y
- acceso a información de gestiones de corte estratégico exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).

1.3 Concepciones en torno al municipio

En Argentina, a fines del siglo XX, podemos observar la convivencia de tres concepciones o visiones que postulan modelos para los estados municipales:

1. Modelo neoliberal: este modelo, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado como ejemplo típico las ciudades de Chile, que han alcanzado una eficiencia administrativa desconocida en el continente. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de *privatización del espacio público*, que queda reducido a organizaciones eficientes para la prestación de servicios.

Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir cómo se gobierna. Los organismos internacionales de crédito, las llamadas instituciones de Bretton Woods, han promovido esta concepción y, consecuentemente, han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.

2. Modelo socialdemócrata: gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades y resulta innecesario, cuando no nefasto, el estado nacional. Surge así el concepto de desarrollo local, y pro-

puestas como Ciudades Unidas o, en nuestro caso, las Mercociudades. Resulta necesario señalar algunas fortalezas del modelo. El mismo moviliza las capacidades locales, dado que al gobierno local se le delega la gestión integral del territorio y la producción económica. Además, promueve la participación y favorece la definición de proyectos estratégicos locales. Debe señalarse, como debilidad, el peligro de que estos modelos se *desconecten* de la situación real de los distritos, de su vínculo con la provincia, la nación, con la política de coparticipación y la política crediticia, entre otras regulaciones económicas que se definen en el nivel nacional. Por su parte, el modelo de *gestión asociada* y las metodologías de participación ciudadana afines a esta concepción, pueden debilitar aún más las representaciones legislativas, desconociendo o minimizando el rol de los concejos deliberantes y alimentando así el desprestigio de la política.

Antes de postular el tercer modelo, debe señalarse la existencia de una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas. Mientras “la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el estado nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial...”¹⁸¹.

3. Modelo situado: América Latina es un continente que peleó por patrias nacionales, “patrias grandes”, propias de grandes geografías y pueblos jóvenes. En este continente, el estado nacional fue constructor de sujetos sociales, tanto en proyectos que se propusieron el poblamiento (*gobernar es poblar*), como en proyectos que se propusieron dinamizar la economía e integrar al conjunto social (*gobernar es dar trabajo*). La Argentina, desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes y la presencia en los territorios de “gobiernos municipales”. Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de comunicación, así como el devenir histórico en cada región, dio lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, por lo que hay provincias en las que los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luis y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano)

¹⁸¹ CORAGGIO, J. L. (1991) S/D

VII.1

mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires). Asimismo, existen cuatro provincias donde la figura de *distrito* o *departamento* está asociada a *municipio* (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto pueden convivir más de un municipio con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias). En la provincia de Buenos Aires, el modelo distrital, abarcativo de todo el territorio, dio lugar a controversias de límites pero también a la posibilidad del ejercicio de la solidaridad social, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios carenciados del mismo distrito. El distrito supone la declaración de una ciudad cabecera, lo que también ha traído problemas a la hora de postular que el resto de las ciudades del mismo distrito fueran administradas por delegados, del mismo tipo que las delegaciones de secciones urbanas en ciudades grandes. El enfoque *situado* reconoce esta historia y esta realidad. Por esta razón, no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.

La globalización ha regenerado la valorización de lo local (*pensar en lo global y actuar en lo local*). Así, frente a la concepción de que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del estado nacional, varias ciudades han demostrado que se puede lograr convertir a lo local en un actor principal del desarrollo. Ya no se habla de desarrollo como crecimiento económico, sino que tiene como fin el crecimiento social (no necesariamente acompañado por el crecimiento económico) y de las instituciones.

2. CONTEXTO

2.1 ¿A qué ámbito geográfico nos referimos?

La territorialidad, que lleva implícito el concepto de *planificación estratégica del desarrollo local*, exige abordar la cuestión del municipio. El alcance de la denominación municipio en Argentina depende básicamente de la provincia en la que esté situada esta unidad política ya que el sistema federal remite los alcances del concepto a lo que se establece en la constitución de cada estado federal. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única que incluya a todos los municipios del país.

Desde nuestra concepción se considera *municipio* al conjunto de población que contando con un gobierno propio dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, normas que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, las superficies de las comunas permanecen estables en tanto no sean modificadas expresamente por un nuevo instrumento normativo.

El término *región* hace referencia a las áreas específicas al interior de una provincia. Estas áreas podrán comprender uno o más municipios, y operan como la división política natural de la unidad política que es la provincia. En algunas provincias tales áreas o regiones pueden ser comunas o partidos.

El término *región* puede abarcar:

- partes de distintos países;
- cualquier área subnacional que un país identifica para fines de desarrollo o planificación;
- un lugar donde se presenta un problema, por ejemplo: un área donde se presenta un elevado desempleo; o
- una unidad geográfica, por ejemplo una cuenca hidrográfica o una subdivisión política.
- A los fines de la presentación de esta investigación se utilizará el concepto *región*, local y/o municipal como sinónimos.

2.2 Perfiles municipales: funciones y competencias

La *competencia* desde el derecho público, puede definirse como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos”. La característica de este atributo es que la competencia debe surgir de una norma expresa, esta cualidad pertenece a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo. Tiene además la cualidad de ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la institución.¹⁸²

Para definir las competencias —como aptitud de obrar— que deben asumir los municipios para responder a los nuevos desa-

¹⁸² SAYAGUÉS LASO, E. (1959) *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Montevideo. S/D. Pág. 121.

VII.2 fíos, deben resolverse dos interrogantes: qué hacer y cómo hacer. Para responder lo primero se deben fijar las áreas de actuación del gobierno municipal. El segundo interrogante, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades de intervención más adecuadas.

Existe amplio consenso entre distintos autores con respecto al reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Estos coinciden en distinguir entre los roles tradicionales y las nuevas incumbencias, destacando la necesidad de ejecutar las funciones históricamente consagradas con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las más recientes.



La creciente complejidad de la administración pública exige coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico. Requiere, por lo tanto, la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. El esfuerzo debe estar orientado a priorizar un estado eficaz, transparente y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad.

La transformación del gobierno local exige un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, sustentado en una concepción de la política más dialogada y consensuada. La gestión asociada entre gobierno local y los ciudadanos, ONGs y empresarios privados puede generar novedosos incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno local. Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil puede repercutir tanto en las tradicionales como en las nuevas competencias municipales.

Es una condición necesaria de la gestión local propiciar un debate público que contemple la orientación y prioridades básicas de las políticas y estimular la participación directa de los usuarios y

otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos.



2.3 Modalidades de Intervención

Definir un modelo de gestión¹⁸³ es fundamental para encauzar las decisiones de políticas públicas. Implica, entre otros aspectos, definir qué niveles de desarrollo local se han alcanzado y cuáles son las brechas existentes. Para eso, es necesario aplicar una metodología que atienda a los siguientes aspectos:

- Los **instrumentos técnicos**, es decir, la capacidad técnica (qué políticas, qué programas, qué proyectos, qué líneas de trabajo tiene ese territorio, etc.). En ese sentido, serán necesarios un análisis de la relevancia de la política a llevar a cabo, los mecanismos de evaluación y seguimiento, un estudio del impacto causado, la eficacia y eficiencia de las políticas y el grado de sustentabilidad del programa (posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad).
- La **voluntad política**, que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas. En los modelos de gestión pueden identificarse tres tipos diferentes: centralizado, descentralizado y de gestión asociada (éste combina parte de los dos anteriores, la planificación y la ejecución se realizan en forma conjunta).

¹⁸³ ARROYO, D. (2003) "Elaboración de una metodología de identificación de líneas de proyectos productivos para los beneficiarios del plan jefes y jefas de hogares", paper para CEPAL-ONU.

VII.2

– Los **actores**, quiénes participan, el rol que juegan cada uno de acuerdo al estilo de gestión que se practica en cada municipio (Ejecutivo Municipal; Concejo Deliberante; organizaciones de base; entidades intermedias; ONGs; sectores empresariales; etc.).

2.4 Definición de las competencias municipales en términos legales

2.4.1 Referencias al Régimen Municipal en la Constitución Nacional

Capítulo Primero: Declaraciones, derechos y garantías

Art. 5 - Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Segunda Parte: Autoridades de la Nación / Título Primero: Gobierno Federal / *Sección Primera:* del Poder Legislativo / Capítulo Cuarto: Atribuciones del Congreso

Art. 75 - Corresponde al Congreso:

(...)

30. Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Segunda Parte: Autoridades de la Nación / *Título Segundo:* Gobiernos de Provincia

(...)

Art. 123 - Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

2.4.2 Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Mendoza

VII.2

Sección VII / Capítulo Único del Régimen Municipal

Art. 197 - La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años. Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.

Art. 198 - Los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios por simple mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelectos¹⁸⁴.

Art. 199 - La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases: 1- El número de miembros del Departamento Deliberativo no será menor de 10. El intendente es el jefe del Departamento Ejecutivo. Para ejercer tal cargo se requiere ser ciudadano argentino. 2- Serán electores los que lo sean del Registro Municipal en las condiciones que lo establezca la ley. El Registro de Extranjeros estará a cargo de la municipalidad y se formará como la ley lo determine. 3- Serán elegibles los ciudadanos y extranjeros mayores de edad, del municipio respectivo, y que sean electores. En los concejos municipales no podrá haber más de dos extranjeros. 4- Las elecciones se verificarán con el mismo sistema electoral establecido para la elección de diputados a la Legislatura y con la reglamentación especial que determine la Ley Orgánica de Municipalidades. 5- El cargo de intendente deberá ser rentado y también podrá serlo el de concejal. 6- Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales.

¹⁸⁴ Texto según Ley N° 5.499.

VII.2

Art. 200 - Son atribuciones inherentes a las municipalidades:
 1- Juzgar de la validez o nulidad de la elección de sus miembros y convocar a los electores del municipio con arreglo a la ley, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes nacionales o provinciales sobre la materia 2- Nombrar los empleados municipales. 3- Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares y la vialidad pública, respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia. 4- Votar anualmente su presupuesto de gastos y los recursos para costearlos con arreglo a la ley, administrar sus bienes raíces, examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndola inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia. Cuando se trate de enajenar o gravar en cualquier forma los bienes raíces del municipio, se necesitarán dos tercios de votos del total de los miembros del concejo. 5- Nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada municipio, comisiones honorarias para desempeñar las funciones que les sean encomendadas por el concejo y la intendencia. 6- Dictar todas las ordenanzas y reglamentos, dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución y por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Art. 201 - Toda ordenanza sancionada por el concejo, que no fuere observada por el intendente dentro del término de 5 días de haberse comunicado, se considerará promulgada y se inscribirá en el Registro Municipal. Reformado de acuerdo con la Ley 1350, del 10 de octubre de 1939. En caso de veto por la intendencia, se requerirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros que componen el concejo, para insistir en su sanción.

Art. 202 - Las atribuciones expresadas en los artículos anteriores tienen las siguientes limitaciones: 1- Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, publicando mensualmente el balance de la inversión de sus rentas y uno general a fin de cada año. 2- La convocatoria de los electores para toda elección municipal, deberá hacerse con 15 días de anticipación, por lo menos, y publicarse suficientemente. 3- No se podrá contraer empréstitos, ni enajenar ni gravar los edificios destinados a servicios públicos municipales, sin autorización previa de la Legislatura. 4- Siempre que se haga uso del crédito para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado. 5- Las enajena-

VII.2

ciones sólo podrán hacerse en remate público anunciado con un mes, por lo menos, de anticipación. 6- Siempre que hubiere de construirse una obra municipal de cualquier género que fuese, en la que hubieran de invertirse fondos comunales, el concejo nombrará a dos de sus miembros para que en asocio del intendente, la dirijan, dando cuenta del empleo de fondos que se destine a ella. 7- Las obras públicas y las adquisiciones, deberán efectuarse de conformidad a lo establecido en el art. 37. 8- El por ciento a invertirse en sueldos de sus empleados deberá ser fijado, en forma general para todas las municipalidades, por la H. Legislatura con el voto de los dos tercios de los componentes de cada Cámara. 9- No podrá trabarse embargo en los bienes y rentas municipales. Cuando haya sentencia que condene a la municipalidad al pago de alguna deuda, ésta gestionará los recursos para efectuar el pago dentro de los 3 meses, so pena de hacerse efectiva la ejecución.

Art. 203 - Los concejos municipales, los miembros de éstos y los empleados nombrados por ellos, están sujetos a las siguientes responsabilidades: 1- Los cuerpos municipales responden ante los tribunales ordinarios de sus omisiones y de sus transgresiones a la Constitución y a las leyes. 2- Los miembros de las municipalidades, responden personalmente, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también de los daños y perjuicios que provengan de la falta de cumplimiento de sus deberes. 3- Los intendentes municipales y los miembros del concejo pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta o abusos en el manejo de los fondos municipales, sin perjuicios de las responsabilidades civiles o criminales en que incurran por estas causas. La remoción sólo podrá ser resuelta por el voto de dos tercios del total de los miembros del concejo.

Art. 204 - En los casos de acefalía de la intendencia, serán desempeñadas sus funciones por el presidente del concejo. La remoción como intendente no importa la cesantía como concejal, mientras no recaiga resolución en contrario.

Art. 205 - Todos los actos, resoluciones y contratos emanados de autoridades municipales que no estén constituidas en la forma que prescribe esta Constitución, serán de ningún valor.

Art. 206 - Los conflictos internos de las municipalidades y los de éstas con otras municipalidades o autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.

VII.2

Cualquiera de las partes interesadas podrá ocurrir directamente a la Corte.

Art. 207 - En caso de acefalía de una municipalidad, el Poder Ejecutivo podrá intervenir al solo objeto de convocar a elecciones dentro del término de 30 días a contar desde el momento en que la municipalidad sea intervenida.

Art. 208 - La Legislatura de la Provincia podrá aumentar el número de municipalidades, subdividiendo los departamentos, cuando así lo requieran las necesidades de la población, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros que componen cada Cámara; pero en ningún caso podrá disminuir el número de departamento existentes al promulgarse esta Constitución.

Art. 209 - Los poderes que esta Constitución confiere exclusivamente a las municipalidades, no podrán ser limitados por ninguna autoridad de la Provincia.

Art. 210 - Los miembros del concejo municipal son inviolables, por las opiniones que manifiesten y por los votos que emitan en el desempeño de su cargo. Ninguna autoridad podrá reconvenirlos ni procesarlos en ningún tiempo, por tales causas.

2.5 *Objetivos de los municipios*

Consideramos que los objetivos a seguir, adaptados a cada realidad local, pueden agruparse en los siguientes aspectos:

1. Objetivos ambientales: se persigue proteger el medio ambiente y con ello la calidad de vida del conjunto del municipio. Así, los objetivos ambientales podrían orientarse a un mejor y más profundo conocimiento de la situación ambiental del municipio; la disminución de los riesgos e impactos ambientales; la diversidad local; una buena gestión ambiental; la ocupación sostenible del suelo; una movilidad urbana sostenible; la prevención de la contaminación y la promoción de una gestión sostenible de los recursos naturales y un mayor protagonismo de los gobiernos locales acompañados por un aumento de la participación ciudadana.

2. Objetivos económicos: considerando las prioridades económicas de cada municipio, los objetivos económicos podrían orientarse a favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación económica del municipio; propiciar el ahorro de costos económicos; favorecer el incremento de los beneficios económicos locales; promover una política de

incentivos tributarios; simplificar trámites para el registro empresarial y pago de impuestos; crear condiciones generales para la producción, hacia adentro y hacia afuera (infraestructura de servicios; agua, alcantarillado, electricidad); promover medidas de fomento productivo, a través de la construcción de instalaciones y equipamiento para mercado, centros de acopio, de embalaje y de clasificación; lograr la certificación de calidad de los productos; etcétera.

3. **Objetivos políticos:** guardan relación con la mejora de la vida política de la comunidad local. Los objetivos más comunes pueden ser: favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación política del municipio, la mejora de la gestión municipal y de la vida política de la comunidad local.

4. **Objetivos sociales:** tienen relación con la calidad de vida social de todos los ciudadanos que integran el municipio. Así, se procura un mejor y más profundo conocimiento de la situación social del municipio, y, sobre todo, la disminución de las disparidades realmente existentes entre pobres y ricos.

5. **Objetivos jurídicos:** tienen relación con los siguientes aspectos más o menos generales: conocimiento de las deficiencias legales que presenta la gestión municipal; adecuación de las disposiciones jurídicas que ayuden a resolver las lagunas legales; facilitación del control del cumplimiento de la legislación aplicable dentro del municipio; promoción de la capacidad de mediación en conflictos y casación de litigios.

2.6 **Tamaño del municipio (desde el punto de vista poblacional)**

Argentina tiene más de 2.100 municipios. El municipio más grande es de casi 1.500.000 habitantes y el más chico es de 90 habitantes, lo cual, obliga a hacer una segmentación. Nos guiaremos por una división realizada por Daniel Arroyo.¹⁸⁵

El primer grupo son las denominadas **comunidades**. Aparecen como *comunidades* o como *municipios de tercera*, de acuerdo a la legislación de las diversas provincias. Son los municipios de hasta 2.000 habitantes.

En nuestro país, estos municipios tienen un componente casi exclusivamente rural. Hay una planta urbana muy pequeña y

¹⁸⁵ ARROYO, D. óp. cit.

VII.2 casi todos los componentes son rurales. Parte de las localidades de la provincia de Buenos Aires son así.

En la comuna de menos de 2.000 habitantes no se puede hablar estrictamente de que exista un *estado local*; hay muy poco estado local. Básicamente, lo que hay son algunos elementos; hay alguien que coordina o que maneja la estructura municipal y algún ayudante, pero no mucho más que eso. Tampoco se puede encontrar a la sociedad civil muy organizada, sino que hay fundamentalmente redes de familia. Son municipios que cuentan con presupuestos muy bajos, con lo cual no se puede hablar de estado local, pensar la inserción, el perfil de desarrollo, el motor de desarrollo, cuando en realidad no se está manejando presupuesto. Prácticamente no tiene condiciones para emprender proyectos financiados genuinamente.

En Mendoza no se encuentran comunas de este tipo.

En segundo lugar están los **municipios chicos**. Son los que comprenden desde 2.000 a 10.000 habitantes, en términos generales. Tienen algo más de lo local, pero muy poco: pueden tener una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción o líder productivo. Los municipios chicos tienen un poco más de equipo técnico, más capacidad técnica, pero, al igual que los primeros, tienen una fuerte dependencia de los recursos: prácticamente no manejan muchos recursos y sería muy difícil planificar el desarrollo local. Parece muy difícil poder planificar el desarrollo local en estos términos o poder trazar un programa de perfil productivo cuando la realidad es muy chica y con muy pocas condiciones de desarrollo. La Paz (Mendoza) es un municipio que se encuentra al límite de esta clasificación, con poco más de 10.000 habitantes y un presupuesto inferior a los \$350.000 mensuales.

Luego, en tercer lugar, los **municipios grandes**. Básicamente son de 10.000 a 100.000 habitantes. Acá sí, claramente, hay un estado local más consolidado, con secretarías, distintas áreas; más recursos, más conocimiento y hay organizaciones de base, entidades intermedias y —en muchos casos— universidades o sedes de universidades. Está más consolidada la estructura organizativa.

Hasta este nivel, lo local es igual a la cercanía.

En Mendoza, casi la mitad de los municipios entran en esta categoría, y los presupuestos que manejan mensualmente superan en muchos casos el medio millón de pesos.

En cuarto lugar, aparecen las **ciudades intermedias**. Se presentan con 100.000 a 250.000 habitantes. Además de haber más recursos y más estado local, la problemática social tiene que ver con la estructura de los servicios. La problemática de los servicios apa-

rece como central, luego la problemática de las políticas sociales y, en muchos casos, la propia seguridad. La problemática está más orientada a las ciudades.

Tiene más ventajas en términos de recursos porque recauda más al tener mejores condiciones. Pero, a la vez, problemáticas nuevas, distintas y, además, se pierde la dimensión de lo local, ya no es tan fácil intercambiar con el otro. Aparece la estructura gubernamental, aparece la estructura del estado al frente de la sociedad.

En la Provincia de Mendoza, hay 7 municipios con esta cantidad de población: Luján de Cuyo, Maipú, San Martín, Capital, Las Heras, San Rafael y Godoy Cruz. Como puede observarse, con excepción de San Rafael, todos los otros municipios pertenecen al Gran Mendoza.

Por último, aparecen las **áreas metropolitanas**. Básicamente, son las localidades de más de 250.000 habitantes.

En la Provincia de Mendoza, sólo hay un municipio que tiene esta cantidad: Guaymallén, con 275.000 habitantes.

El eje central está dado por los cruces de jurisdicción. Esto es: la persona que vive en un lado y trabaja en el otro (Mendoza y el Gran Mendoza). Aquí encontramos, por ejemplo, que al Hospital Notti concurre quien vive en ella y el habitante del conurbano. Se discute quién es el contribuyente, quién es el usuario y quién es el ciudadano del lugar.

3. MARCO TEÓRICO: HIPÓTESIS DE LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

Existen diferentes concepciones y pensamientos a la hora de definir las limitantes exógenas que asechan al desarrollo local de un territorio, y más aun, varían según las características del mismo.

Para poder expresar una idea general, referida a cualquier unidad territorial de análisis, nos centramos en la siguiente definición sobre los condicionantes exógenos del desarrollo local: todas aquellas variables que escapan del manejo por parte de los hacedores y formadores de la política pública del territorio en cuestión y afectan directamente al desarrollo del mismo, por ejemplo, generando un cambio en el nivel de recursos a disposición y en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Es importante aclarar que en este trabajo nos centramos en los limitantes exógenos del desarrollo local, por consiguiente, debemos tener siempre presente el concepto que hemos adoptado del

VII.3 mismo, en simples términos: crecimiento económico con impacto en la calidad de vida del territorio.

De igual manera, y tomando como un elemento adicional la hipótesis anteriormente formulada, podemos definir por analogía los condicionantes endógenos del desarrollo local de la siguiente manera: todas aquellas limitantes internas (institucionales, sociales, económicas) que ante determinados shocks exógenos, no es posible adaptar y, de esta forma, constituyen una traba para el desarrollo local del territorio.

Según Rodríguez Pose¹⁸⁶, el estado de desarrollo de una localidad es el resultado de diferentes combinaciones de procesos económicos, sociales, políticos y culturales a lo largo de su historia. Estas combinaciones de factores a lo largo del tiempo, le darán una imagen, un atractivo y una identidad, es decir, una serie de ventajas/desventajas frente al resto. Una especie de estigma regional que hará que un espacio geográfico concreto atraiga/repela el desarrollo.

En este sentido, el desarrollo local aparece como un asunto complejo, idiosincrásico y multifactorial. Teniendo esto en cuenta, podemos resaltar varios factores que pueden actuar como elementos condicionantes del desarrollo económico local:

- localización (proximidad con los principales centros regionales, nacionales y mundiales de actividad económica);
- recursos naturales;
- infraestructuras (viarias, telecomunicaciones);
- aglomeración (concentración espacial de población, empresas, consumidores y clientes) y
- estructura sectorial (espacio que ocupa la agricultura, la industria y el sector servicios y estado de desarrollo de cada uno de ellos).

El actual modelo de gestión define al municipio como un neto prestador de servicios ABL (Alumbrado Público, Barrido y Limpieza de las calles).

Ahora bien, los municipios argentinos, en cuanto organización estatal, padecen de tres tipos de limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local: el centralismo de las prácticas políticas, las condiciones económicas y financieras y los problemas organizacionales. De esta forma, los gobiernos provinciales reproducen en relación con los municipios el mismo centralismo que desde la nación se ejerce en relación con las provincias. Esta situa-

¹⁸⁶ RODRÍGUEZ POSE, A. (1998) *Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors*. Oxford. Clarendon Press.

ción ha generado una relación radial entre el centro del poder (el gobierno provincial) y los municipios. Un municipio dependiente del poder provincial no logra desarrollar todas sus potencialidades políticas e institucionales.

Las limitaciones de tipo económico se deben a dos factores fundamentales. Primero, a una distribución del gasto público que se concentra en la nación y las provincias, marginando al municipio. En efecto, durante los años noventa, el gasto público agregado de los municipios nunca superó el 10% del gasto público total. Segundo, la dependencia financiera y económica que padecen los municipios frente al poder central, encarnado en el gobierno provincial. Esta situación se debe, fundamentalmente, a la escasa incidencia que tienen los recursos propios dentro del total de los ingresos municipales.

El municipio argentino ha tenido tradicionalmente las funciones de planificar, construir, regular y controlar la ciudad y las actividades económicas que allí se realizan; y ha tenido, también, la responsabilidad de ocuparse de los *pobres y débiles* o, en términos más actuales, de la *población en riesgo*.

Finalmente, la última limitación se encuentra en la situación organizacional del municipio. En efecto, la mayoría de los municipios argentinos continúan presos del viejo modelo de gestión, caracterizado por las prácticas burocráticas basadas en las normas y procedimientos, una división del trabajo centralizada y verticalizada, con escaso compromiso con los resultados de la gestión, y por la escasa adaptabilidad al cambio. De esta forma se rutiniza la tarea y las acciones se realizan respetando el *cómo* sin preocuparse por el *para qué* ni por la secuela de problemas que esta práctica produce dentro de las organizaciones.

A lo anterior se suma que el municipio sufre de una escasez crónica de cuadros técnicos, originada por los bajos salarios y el desprestigio del agente municipal, y la ausencia de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones. Este modelo de municipio ha demandado un perfil de funcionario que se destaque por dos elementos. Primero, como un *buen administrador*, esto es, que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Segundo, que tenga suficientes relaciones para obtener recursos (económico-financieros o programas) de los otros niveles del estado, la provincia o la nación.

En este esquema, la lógica de acumulación política de la dirigencia local se sustenta en la capacidad de administrar eficientemente, de obtener recursos, y, sobre todo, en su papel de asignador de recursos. Así es, el municipio es uno de los principales

VII.3 asignadores de recursos de sociedad local. Estos pueden ser económicos (bienes o servicios), culturales o simbólicos. Entonces, la capacidad del dirigente político para asignar esos recursos de forma eficiente y equitativa, con relación a su base de sustentación política, es uno de los principales elementos que sostienen su poder y legitimidad política.

Cabe recordar que estamos ante un sistema abierto, por lo que el territorio, cualquiera fuere su tamaño, tiene una limitante natural: hay que considerar el medio ambiente en el cual se desarrolla, con el cual mantiene determinadas relaciones. De aquí surge la primera gran clasificación de limitantes al desarrollo de una localidad:

- condicionantes naturales, dados por el clima, el suelo y la dotación de recursos naturales explotables y
- condicionantes producidos por la acción del hombre.

Al tomar como unidad de análisis territorial al municipio, podemos identificar tres grandes esferas en las que se encontraran los condicionantes definidos anteriormente:

- condicionantes de nivel internacional
- condicionantes de nivel nacional
- condicionantes de nivel provincial

En el capítulo siguiente, al dilucidar las competencias municipales, se podrán identificar claramente los condicionantes atribuibles a cada esfera.

Además, es importante tener en cuenta el grado de dependencia que presentan las variables definidas dentro de la órbita de limitantes externos, entendiendo esto como la relación causal entre el municipio seleccionado y la variable condicionante, es decir el *por qué* se consideró dicha variable como una limitante y si esta respuesta depende de las características internas del municipio o bien de factores externos al mismo. A modo de ejemplo, podemos plantear el caso de un municipio de la provincia de Mendoza, el cual recibe un cierto monto de dinero desde el gobierno provincial para solucionar los problemas de déficit habitacional. El punto está en preguntarse por qué este cupo diferente que recibe cada municipio está determinado por el gobierno provincial y por qué no lo podría administrar directamente el gobierno municipal. O sea, identificar si esta causalidad se debe a la falta de capacidad de gestión u administración por parte del gobierno municipal o a una decisión netamente política del gobierno provincial.

Tal como se señala en un trabajo presentado en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

(CLAD), “aún cuando las modalidades políticas y estructurales de los municipios en los países de América Latina pueden imprimirle variables importantes como ámbito jurisdiccional apropiado para la prestación de servicios sociales, en general se puede afirmar que entre los aspectos que avalan la conveniencia de localizar las prestaciones de servicios sociales a nivel local se encuentran los siguientes:

- acercamiento de las estructuras del gobierno local a los usuarios;
- posibilidad de identificar con mayor precisión y confiabilidad las necesidades reales de la comunidad en materia de servicios sociales;
- creación de espacios de participación ciudadana en las decisiones y en la gestión de los servicios sociales;
- coordinación directa de las instituciones prestadoras de servicios sociales;
- armonización de las acciones intersectoriales;
- disponibilidad de mecanismos para la obtención y el manejo de la información, el seguimiento y la evaluación de compromisos y acciones.”¹⁸⁷

Los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados, pudiendo así ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales y por su superior flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes.¹⁸⁸

Todo lo dicho anteriormente acerca de la clasificación de los condicionantes exógenos, no termina aquí. Existe un elemento adicional que puede crear falsas estimaciones a la hora de medir los impactos de los condicionantes. Nos referimos precisamente al grado de vinculación que presentan las variables identificadas dentro de cada órbita (provincial, nacional, internacional): si uno de los condicionantes afecta directamente al desarrollo municipal, o bien lo hace a través de alguna de las demás órbitas donde, continuando con el ejemplo anterior, podemos plantear el caso de que el gobierno nacional realice una modificación en los montos transferidos al gobierno provincial e impacte así en los cupos recibidos por los municipios.

¹⁸⁷ MARRE, M. y Narrillos, H. (octubre 2000). Ponencia “Competencias ambientales de los municipios en la Provincia de Mendoza, Argentina” presentada ante el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

¹⁸⁸ BORJA, J. y Castells, M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. UNCHS/Taurus.

VII.3

Continuando el análisis, se puede clasificar a los determinantes según sean consecuencia de la acción de agentes privados, públicos o mixtos. La acción de los agentes privados puede provocar cambios tanto en la oferta como en la demanda de mercado. Por ejemplo, la disminución de las cabezas de ganado ingresadas al mercado de Liniers provoca un aumento en el precio de la carne, lo cual favorece al sector ganadero, que podrá vender a un mejor precio. Esto tiene una incidencia directa sobre el presupuesto de municipios cuyos ingresos principales se deban a este rubro.

A su vez, las acciones de los agentes pueden tener influencia de diversas maneras. Podemos reclasificar a las mismas según diversos factores, a saber:

a) *Sociales*: son aquellos factores relacionados con los niveles de salud, educación y pobreza del territorio. La calidad de la atención brindada en los centros asistenciales de medicina tiene una fuerte incidencia en la calidad de vida de los habitantes del municipio; de manera análoga es importante la calidad educativa como formadora de futuros trabajadores.

b) *Éticos*: la actividad judicial (cantidad delitos, condenas y fallos) y la seguridad se consideran factores éticos exógenos al municipio. Un municipio que posea una alta percepción delictiva tendrá un menor nivel de bienestar; algo similar ocurre con la cantidad de denuncias realizadas. Los juzgados son provinciales o nacionales, por lo que ambas órbitas determinan el nivel de desarrollo local, incidiendo en factores éticos.

c) *Ambientales*: son los que inciden en los recursos naturales del municipio. Los más importantes, que escapan del manejo municipal, son: el efecto invernadero, el uso del agua y la necesidad de los municipios de ser proveídos de la misma. En los últimos años se han analizado muchas de las consecuencias perjudiciales de la disminución de la capa de ozono que recubre al planeta, siendo los países más industrializados los que más han contaminado y contribuido a dicho efecto, pese a que sus males son padecidos por todos.

d) *Económicos*: los factores económicos que inciden en el desarrollo local de modo exógeno son aquellos que afectan el nivel de vida de la población a través de cambios en las principales variables económicas (nivel de empleo, precios, PBG, infraestructura educativa, centros de salud, etc.). Mientras mayor infraestructura exista, por ejemplo, en materia de salud, se podrán realizar más prestaciones asistenciales y, así, reducir las tasas de mortalidad infantil, detectar enfermeda-

des con los primeros síntomas... en fin, contribuir al desarrollo del municipio, incrementando el nivel de vida de sus ciudadanos.

e) *Institucionales*: son aquellos que tienen relación con la gestión del municipio (gestión financiera, presupuestaria, capacidad de gestión, etc.). Algunos indicadores determinados por condicionantes externos son, por ejemplo, el nivel de endeudamiento del municipio y su capacidad para afrontar los pagos de la deuda contraída (¿Qué ocurriría si a un municipio históricamente tomador de préstamos se le cortara el acceso al crédito externo? ¿Cómo afectaría esto al desarrollo del mismo, dada su incapacidad para mantener un presupuesto equilibrado?). Otro ejemplo es la transparencia de su gobierno: mientras mayor sea la transparencia, mayor será el incentivo de agentes de otros municipios para interactuar con éste. También incluye a todas las organizaciones instaladas en el territorio: asociaciones civiles, empresas, ONGs, etc. Mientras mayores sean las organizaciones, mayores serán los beneficios del municipio.

f) *Culturales*: son los que inciden en el desarrollo desde el punto de vista artístico, informativo, deportivo, etc. Por ejemplo, la cantidad de bibliotecas públicas de un municipio (que es determinado a nivel provincial) incide en la formación educativa de la población; del mismo modo, una deficiencia en infraestructura de áreas públicas de recreación ocasiona un nivel de bienestar menor en la población del municipio.

Como se puede deducir, todos los factores son interdependientes: una mejor prestación médica contribuye a disminuir tasas de mortalidad o detectar desnutrición infantil, pero sin las inversiones necesarias externas al municipio nada de esto se puede hacer. Si los médicos no poseen el instrumental que necesitan, si los niños no tienen un hogar en un ambiente limpio, si no tienen el incentivo para aprender y la recreación necesaria, de nada sirve que el municipio reciba mayores recursos para la alimentación de los niños, tiene que existir un equilibrio y los responsables de cubrir las necesidades básicas deben cumplir con su deber para que efectivamente se produzca una mejoría en la calidad de vida de los habitantes.

A modo de ejemplo, enumeraremos algunos de los factores que determinan el desarrollo de una localidad y la órbita que tiene poder para cambiar su nivel:

VII.3

- *PBG*: provincia, nación y municipio.
- *Educación*: provincia y nación.
- *Salud*: provincia y nación.
- *Inversión*: municipio, provincia y nación.
- *Pobreza*: nación y provincia.
- *Gestión institucional*: municipio.
- *Número de empresas instaladas*: municipio, provincia y nación.
- *Gestión financiera*: municipio, provincia y nación.
- *Seguridad*: provincia y nación.
- *Cultura*: municipio, provincia y nación.
- *Contaminación de recursos naturales*: provincia y nación.
- *Medios de comunicación*: municipio, provincia y nación.
- *Empleo*: nación.
- *Exportaciones*: nación.

Aclaremos que muchas de las variables antes nombradas tienen una fuerte dependencia del exterior. Por ejemplo, el nivel de exportaciones de un país no depende sólo del potencial del país, sino que también se deben tener en cuenta las acciones de los otros países (estamos en un mundo globalizado, donde la acción de un agente tiene incidencia sobre los otros).

De la enumeración anterior se pueden observar diversas variables que no pueden ser modificadas por el municipio. Un ejemplo puede ser una empresa preexistente que traslade una de sus plantas productivas de una provincia a otra, debido a que esta última le brinda disminuciones tributarias importantes (o incluso que le otorgue exenciones impositivas o subsidios). Se puede dar el caso, y es muy probable que se dé, que al trasladarse deje mucha gente desempleada y eso ocasione un deterioro en el desarrollo global del municipio en el que originalmente estaba instalada la planta.

En el apartado cuatro ejemplificaremos cómo influyen y bajo qué mecanismos de transmisión estas variables exógenas al municipio provocando cambios en el desarrollo del mismo.

4. LA HIPÓTESIS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA

Tal como señalamos en el capítulo anterior, analizaremos algunos condicionantes que determinan el nivel de desarrollo que poseen algunos departamentos de la provincia de Mendoza.

Nuestra investigación se encuentra en proceso constante, sin embargo, a priori hemos podido definir, desde la óptica departamental, algunos ejemplos que a nuestro juicio se pueden considerar como impactos exógenos, tanto provinciales, nacionales e internacionales.

Se presentará brevemente la descripción acerca de siete municipios de la provincia de Mendoza, para luego abordar un ejemplo claro de medición y cuantificación de impactos a nivel provincial.

4.1 *San Carlos*

Este departamento basa su economía principalmente en la producción de ajo colorado y ajo blanco. El destino de ambos es la exportación, siendo los principales compradores Brasil y la Unión Europea.

El ingreso que obtiene el exportador (por unidad) es igual al precio FOB del mismo sumado a los reintegros que otorga el estado, y restándole los derechos de exportación. Los factores que afectan la competitividad por el lado del ingreso son muy importantes para la sustentabilidad del sector exportador de ajo en Argentina.

Los derechos de exportación son de aproximadamente 5% para todos los casos y los reintegros de 6% para envases de menos de 2 kg y de 4,05% para los envases restantes. En el caso del ajo exportable argentino se comercializa mayormente en envases mayores a 2 kg.

Las variables que influyen tanto en los volúmenes como en los precios FOB obtenidos por las exportaciones argentinas a Brasil tienen que ver con el abastecimiento de ajo en dicho destino.

La evolución de la superficie y producción de Brasil ha disminuido durante las últimas dos temporadas, por lo que no denota una sustitución de importaciones de ajo. Si bien se percibe una intención de hacerlo, las dificultades que atraviesan los productores locales (problemas de liquidez) no permiten llevarla a cabo.

Las importaciones brasileras de ajo provenientes de China aumentan en forma sostenida, evidenciando que no hay una decisión política para impedir las, posibilitando que las presiones ejercidas por la llamada “mafia del ajo” obtengan resultados que perjudicarían al sector en el corto plazo.

Por otro lado, la Unión Europea es el destino que mayor participación posee para el ajo argentino en las importaciones. Esto se debe exclusivamente a restricciones y barreras impuestas a la entrada del mayor exportador mundial de ajo, China.

VII.4

En este municipio se pueden identificar claramente dos limitantes al desarrollo local: el ámbito internacional (mediante un cambio en la demanda del ajo nacional) y el estado nacional (cambiando el arancel a la exportación o los reintegros). Si se modificara la demanda internacional, mas precisamente si ésta disminuyera como producto de la competencia que ejerce China, perjudicaría mucho el desarrollo de San Carlos, dado que su economía se basa en el ajo, tanto blanco como colorado. Debido a la disminución de los ingresos, se vería afectada la recaudación del municipio y con ello las posibilidades de inversión pública. Una alternativa para afrontar gastos corrientes que no pueden ser disminuidos en el corto plazo es incrementar su deuda pública, lo que condiciona al desarrollo futuro.

Por otra parte, la eliminación de los reintegros a la exportación (restitución de los tributos interiores) produce una pérdida de competitividad del sector vía reducción del tipo de cambio efectivo. Si el estado nacional estableciera un aumento de las retenciones a las exportaciones de ajo, disminuiría el precio que reciben los productores por el mismo y, por consiguiente, el ingreso de la población sancarlina.

4.2 Santa Rosa

A continuación presentamos un cuadro que evidencia el rubro de la principal actividad económica del municipio en los últimos años.

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
PBG	\$ 128.677,60	\$ 90.731,21	\$ 66.724,90	\$ 60.561,30	\$ 73.316,26	\$ 77.828,80
Agropecuario	\$ 66.752,70	\$ 37.765,24	\$ 25.622,20	\$ 21.995,50	\$ 25.749,87	\$ 29.228,20

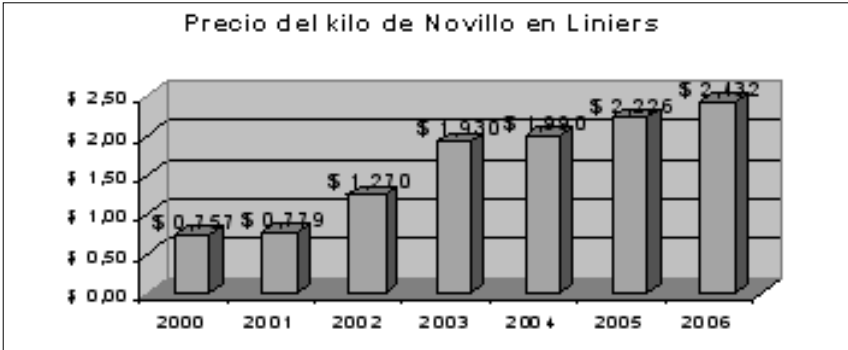
El sector agropecuario representaba un 37% del PBG del departamento en el año 1999, pero con un comportamiento creciente por sobre los otros rubros, llegando a representar más del 50% del PBG en el año 2004. Dentro del sector, el ganado vacuno produjo dicho incremento.

En Santa Rosa hay aproximadamente 70 productores ganaderos que llevan su producción al Mercado de Liniers (provincia de Buenos Aires), totalizando 45.000 cabezas (se incrementó un 60% entre los años 2003 y 2006). En el gráfico siguiente observaremos el cambio que se ha estado sucediendo en el precio del kilo de novillo en el Mercado de Liniers en los últimos años.

Debemos recordar que en el año 2006 el precio fue congelado por disposición del Ministerio de Economía de la Nación (en

VII.4

principio se prohibió la exportación de carnes mediante un aumento de las retenciones del orden del 300%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados en la página web del Mercado de Liniers

Mediante la fijación del precio a un nivel inferior al que percibirían los productores de no existir la política económica, se produce una disminución de los ingresos del sector ganadero

4.3 Las Heras

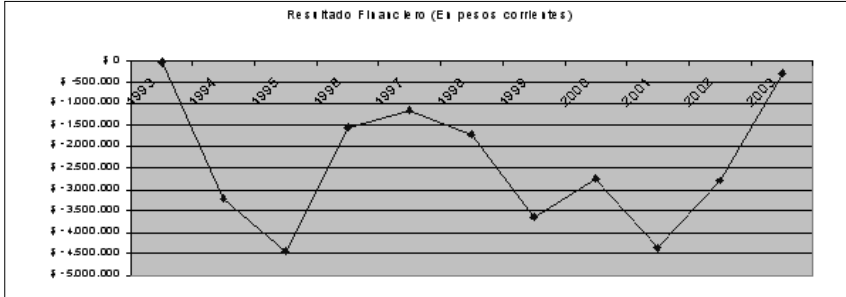
Este municipio es uno de los más poblados de la provincia, junto con los departamentos Capital, Godoy Cruz y San Rafael. Por este motivo, y debido a la ley de coparticipación municipal de Mendoza (Ley N° 6.396), es uno de los que mayor porcentaje de coparticipación nacional recibe.

Según la ley provincial, el volumen coparticipable nacional se distribuye de la siguiente manera: 65% según la cantidad de población, 10% según un índice de desarrollo y 25% en partes iguales entre los diferentes departamentos. Realizando un promedio de los últimos 13 años, este departamento ha recibido el 10,69% del volumen total destinado a la provincia (el 4,6% de la recaudación total de impuestos nacionales coparticipables), representado el 53% en promedio de los recursos totales del municipio.

Por otro lado, Las Heras es un municipio que desde el año 1993 no tiene un resultado financiero positivo (es decir que gasta más de lo que puede recaudar con tributos propios). Se muestra lo anteriormente expuesto en el cuadro de la pág. siguiente:

En noviembre de 2006, el gobierno provincial presentó ante la cámara de diputados un proyecto de ley de coparticipación con el visto bueno de todos los municipios de Mendoza excepto Malargüe. Si dicha ley modificara el régimen de distribución de la copar-

VII.4 participación federal disminuyendo el porcentaje que se reparte según la población y creara alguno que tenga en cuenta la responsabilidad fiscal, este departamento contaría con menores recursos para solventar sus gastos totales. Es por este motivo que consideramos a la coparticipación federal como una limitante externa, de contexto nacional, al desarrollo local.



Fuente: Elaboración propia según datos del Tribunal de Cuentas de Mendoza

4.4 Lavalle

Este departamento posee la segunda tasa de analfabetismo más alta de la provincia: 8,16% (la más alta corresponde a Malargüe - 8,38%). Siendo la educación un pilar fundamental en el desarrollo futuro de una localidad, se esperan acciones supramunicipales para afrontar las deficiencias en la misma.

Actualmente existen en Lavalle 55 escuelas públicas de educación básica y media. La distribución de las mismas según el ámbito en que se encuentran es la siguiente: 3 escuelas rurales agrícolas; 19 rurales secanos; 14 escuelas rurales y 1 urbano marginal.

Sólo el 32% de las escuelas poseen equipamiento informático. Además, Lavalle posee sólo una biblioteca popular que recibe un subsidio anual de la provincia de \$7603 destinado a la compra de libros para el uso del alumnado (a fines de realizar una comparación, San Rafael posee 8 bibliotecas con un subsidio total de \$52.620). Esto produce un retraso importante en la educación departamental. Se evidencia una deficiencia muy grande que debe ser tenida en cuenta.

La población en edad de concurrir a la escuela (nos referimos a quienes tienen entre 5 y 19 años) asciende a 10.914. Es decir, en promedio hay 17 alumnos por aula (datos oficiales publicados por la DGE). Y aunque actualmente existen tres programas nacionales destinados a la educación (Plan 700 escuelas, Programa de Capacitación y Programa Integral para la Igualdad Educativa), durante el año 2006 el departamento de Lavalle no recibió beneficios de nin-

gundo de los tres programas. Y tampoco del PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo), cuyos montos y destinos de fondos están centralizados en Capital Federal. Así, en 2006 no se percibieron fondos y se manejó, sólo para la provincia, un presupuesto de \$13 millones.

Desde lo provincial, existen diversos programas (Terminalidad del Polimodal, entre otros). Lavalle es uno de los municipios que se ven beneficiados por estos programas, lo que demuestra el interés de la provincia por solucionar los problemas educativos del departamento, aunque resultan escasos, dados los altos problemas educativos que hay en la zona.

Lavalle es uno de los departamentos de menor PBI per cápita de la provincia. Y si a esto le sumamos los problemas en el área de educación, consideramos que el desarrollo en el mismo se ve seriamente afectado.

La educación es una variable que no puede manejar el municipio, es una fuerza impulsadora de desarrollo que depende de niveles de gobierno superiores. La deficiencia en infraestructura y equipamiento escolar resulta un condicionante externo de mucho peso en este departamento.

4.5 La Paz

Este departamento cuenta con una actividad en expansión con alto potencial debido a su flora autóctona: la apicultura. En 2006, 700 colmenas producían miel y derivados de la misma. Con una inversión inicial de U\$50 por colmena (teniendo en cuenta los costos de los operarios, el costo de los tratamientos para la curación y gasoil para traslados), la ganancia neta rondaría (según el Presidente de la Comisión de Prensa y Difusión de la Sociedad Argentina de Apicultores) en un 35% del valor del producto final.

Según la fuente anteriormente nombrada, el costo por kilo de miel es de aproximadamente U\$1 (incluye flete y envasado), en tanto el precio de venta que logra el productor asciende a casi U\$5 en algunos casos. Por supuesto que este no es siempre el caso, debido a que los grandes productores de miel nacionales, oriundos de la zona pampeana principalmente, son quienes en última instancia determinan el precio.

En promedio, en Mendoza cada colmena produce 35Kg. de miel mientras que en la zona pampeana se puede extraer hasta 60Kg. Si realizamos un simple cálculo, obtenemos que se producen 24,5Tn. anuales en el departamento. El consumo promedio en la

VII.4 Argentina es de 200grs. *per cápita* por año. Lo que nos está adelantando cuál es el destino de la producción: la exportación. Los importadores principales son Estados Unidos, la Unión Europea y Alemania, aunque este último ha ido perdiendo protagonismo en lo que a nuestro país respecta. En el mercado internacional, el kilo de miel se cotiza a U\$S1.25, lo que representa un ingreso de U\$S30.625 (equivalente al 10% del PBG del municipio).

En el año 2004, La Paz, Lavalle y Tunuyán, recibieron un subsidio del Ministerio de Desarrollo Social. El más favorecido resultó ser La Paz, debido a que en ese momento se consideró que poseía mayores ventajas comparativas. El subsidio fue utilizado para la compra de pasteurizados y extractores, y para el incremento de la cantidad de colmenas. En ese año hubo una exportación *record* de miel debido a una sospecha de uso de fertilizantes en China, primer productor mundial de miel.

En enero del corriente año, los municipios de San Rafael y de San Carlos recibieron un subsidio total de \$430.000 destinados a la construcción de salas comunitarias para la extracción de miel. Y se enmarca en un acuerdo más amplio de vinculación entre la dependencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la cartera homónima de la Provincia de Mendoza. La ayuda a los productores apícolas mendocinos se encuadra en el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que tiene por finalidad apoyar emprendimientos productivos implementados por entes gubernamentales para atender a sectores de la población socialmente vulnerables. Entre los fundamentos esgrimidos al momento de postular los proyectos para su financiamiento, la provincia había remarcado la importancia de la apicultura en el esquema de programas de autosustento sostenible de la población rural más vulnerable. Y, aunque reconoce los progresos del sector apícola local, advierte que las dificultades para garantizar las condiciones que exigen los mercados para la etapa de extracción de la miel, están frenando el desarrollo de la actividad y le quitan capacidad de sustento a los apicultores. Lo que resulta llamativo, por llamarlo de algún modo, es que no se haya tenido en cuenta a los departamentos que ya estaban produciendo miel, como Lavalle, Rivadavia y La Paz (el Departamento de Tunuyán se abocó casi completamente a fomentar la vitivinicultura, dejando esta actividad en stand-by, al menos por el momento).

La ausencia gubernamental para el desarrollo de esta actividad resulta un condicionante externo. Aunque no se trata de la actividad principal ya se han hecho las primeras inversiones (más costosas) y se encuentra en pleno desarrollo.

4.6 Capital

La provincia ofrece diversos macro-productos turísticos: turismo alternativo/aventura, turismo de nieve, turismo de vendimia, de otoño, de congresos y eventos y turismo urbano. Los principales centros turísticos están conformados por la ciudad de Mendoza y alrededores, San Rafael, Las Leñas, Potrerillos, entre otros. Esta diversidad hace de la provincia un lugar con una oferta muy variada a lo largo del año, aunque cada uno de ellos todavía no ha sido desarrollado de acuerdo a su potencial.

La actividad turística ha tenido un comportamiento positivo en la década, con crecimiento tanto en establecimientos hoteleros, plazas de alojamiento y personas ingresadas a la provincia. En el año 2001, como consecuencia de la crisis general por la que atravesó la economía argentina, la actividad registró una caída que fue superada en 2002, recuperándose ampliamente en los años siguientes.

Entre 1991 y 2002, los establecimientos hoteleros registraron un incremento del 168%, aunque las plazas de alojamiento turístico no crecieron al mismo ritmo (31%). El departamento de Capital concentra la mayor proporción de plazas hoteleras con más del 60%, le sigue San Rafael con el 13% y luego Guaymallén y Las Heras.

Por otra parte, se registra un fuerte crecimiento de las agencias de viajes y turismo y de los restaurantes y servicios de comidas, mientras que los campings tuvieron un más modesto crecimiento en el último año, pero acumulan un alza mayor al 270% en la década.

Es importante destacar que Mendoza tenía déficit en servicios hoteleros de categoría y en la actualidad están en construcción hoteles de este nivel y existen proyectos de inversión orientados a mejorar la calidad del servicio de hotelería. Con la inauguración del Hotel Hyatt (una inversión de U\$S60 millones) la provincia cuenta con su primer hotel 5 estrellas. Asimismo, concretó la transferencia a manos privadas del viejo Plaza Hotel, que se reconstruyó y entregó en concesión junto al casino por un plazo de 35 años. Otros hoteles de lujo recientemente inaugurados son el Executive Park Hotel Suites y el Huentala Hotel Boutique.

Un dato notable es que Capital tiene 210 de 296 agencias de turismo habilitadas por la Secretaría de Turismo. En el mismo sentido, el Gran Mendoza capta el 86% de la actividad comercial de la provincia, representando los hoteles y restaurantes el 8% de la anterior proporción. Es interesante el incremento del comercio en la época post devaluación: mientras que la economía ha crecido a tasas que rondan el 8% (en los años 2005 y 2006), el comercio creció a una tasa del 14% anual.

VII.4

El boom del comercio es producto del incremento de turistas que se ven favorecidos por el nuevo tipo de cambio. Según datos oficiales, habrían ingresado más de 2,8 millones de turistas en los dos últimos años. Datos publicados por el INDEC indican que el turista promedio gasta \$150 diarios (netos de inflación) y se queda entre 5 y 6 días en el país (este número disminuye a 4 si se consideran sólo aquellos que se hospedan en hoteles de la provincia). Calculando que un turista en promedio gasta \$825 diarios (5,5 días a razón de \$150 diarios), obtenemos que han ingresado \$1.125 millones anuales a la provincia, que representa aproximadamente la tercera parte de las exportaciones de la provincia. Pero como bien establecimos, esto es producto del tipo de cambio alto mantenido por el gobierno nacional. Más de la mitad de los turistas que visitan Mendoza provienen del vecino país trasandino, cuya moneda se ha hecho cada vez más fuerte con respecto al peso argentino luego de la devaluación argentina.

¿Qué sucederá cuando el BCRA deje de intervenir en el mercado cambiario y la moneda nacional se aprecie? Es muy probable que disminuyan tanto la cantidad de turistas como la cantidad de días de permanencia y su gasto promedio diario, dado que a un tipo de cambio menor disminuye su poder de compra. Es de este modo que, el tipo de cambio real, mediante la devaluación del tipo de cambio nominal superior al incremento de precios internos, resulta un determinante exógeno del desarrollo local.

4.7 Tunuyán

Este municipio destina 10.736 hectáreas a la producción de frutales de pepita, principalmente la vid. En los últimos 10 años, este cultivo ha ganado terreno por sobre los otros frutales. En el año 1996 se destinaban 5.000 hectáreas a la producción de manzana en el departamento. Ese valor cayó a 2.850 hectáreas en los últimos 10 años. Uno de los motivos fundamentales de la disminución de la superficie plantada ha sido la falta de incentivos fiscales.

Mendoza es la segunda provincia productora de manzana; Río Negro es la primera.

La producción de manzanas en el Valle de Uco es de 99.000Tn. anuales, de las cuales el 32% se destina a la exportación. Los principales importadores son Brasil, Rusia, Bélgica, Holanda y, en menor medida, Estados Unidos.

Un hecho muy importante —que puede modificar la distribución del suelo plantado por los diferentes frutales de pepita— es un subsidio otorgado a la provincia de Río Negro para la producción de manzana. Dicho subsidio, entregado por el estado nacional, repre-

senta el 27.96% del costo de producción. Actualmente, se exporta la tonelada de manzana a U\$S600, neto de impuestos. El costo de producción por tonelada (a precios de 2006) es de U\$S425¹⁸⁹. Dada la existencia del subsidio, el costo de los productores desciende a U\$S302, generando una rentabilidad de casi 50% anual.

Relacionando los dos hechos anteriormente comentados, sumado a los fomentos existentes en la provincia de Mendoza a la producción y comercialización del vino, es comprensible que el manzano, como actividad económica, haya ido quedando relegado con el tiempo.

A fines del año pasado, se comenzó a plantear en la provincia de Río Negro, desde el Gobierno Nacional, la idea de quitar el subsidio a la producción de manzanas en el valle rionegrino. De ser así, aumentaría el costo de oportunidad de la actividad vitivinícola en Tunuyán, debido a que aumenta la rentabilidad de la producción de manzanas. Y si a esto se le suma el incremento de un 22% en el precio de la manzana, sólo en el primer trimestre de 2007, resulta que esta actividad se torna más rentable (según datos del IDR, el costo de los fertilizantes y productos agroquímicos empleados en la producción de manzanas han subido un 3.8% en el mismo período de tiempo).

El subsidio a la producción de las manzanas en Río Negro resulta en un condicionante externo del desarrollo del municipio de Tunuyán.

4.8 Junín

La principal actividad económica de este municipio es la vitivinicultura. Se cultivan principalmente las variedades Criolla Grande, Moscatel Rosado, Pedro Jiménez, Cereza, Malbec, Boyarda, Tempranillo, Sangiovese, Barbera, Ugni Blanc, Merlot y Syrah. El sistema de conducción más difundido es el parral, al que le sigue en importancia la espaldera baja y alta.

El área ha evidenciado un marcado progreso en el manejo de los cultivos, la sistematización del riego y la incorporación de tecnologías y modernas maquinarias en bodegas y fábricas de mosto. Produce principalmente vinos de mesa y finos (79,6%), además de mostos o jugos concentrados de uva (19,4 %), uva de mesa (0,9%) y pasas de uva (0,1%).

De las 26.300 hectáreas que posee, el departamento de Junín destina el 43% del mismo al cultivo de la vid (que a su vez representa el 86,5% de la superficie cultivada).

¹⁸⁹ BÚFALO, L. (noviembre de 2006) "Un negocio redondo". S/D.

VII.4

El costo de producción se estimará a partir de los datos del balance de Viña Noble S.A., una compañía afiliada a Bodegas Esmeralda, cuya información fue extraída de la página de la Bolsa de Buenos Aires. Durante el año 2001, esta bodega cosechó unos 5.689 quintales de uva, a un costo total de explotación de \$172.816 (neto de depreciaciones). Esto implica un costo por tonelada de uva de unos \$300 (a precios de 2001); si a este valor lo ajustamos por la tasa de inflación de los últimos años, establecemos que el costo de producción a precios de 2006 es de \$527,50.

A partir de la estimación obtenida anteriormente, y dado que se requieren aproximadamente 1,6 Kg de uva por litro de vino, el costo promedio de un litro de vino, sólo en concepto de materia prima (uva) es de \$0,844. Según estimaciones del Instituto de Vitivinicultura, las 2/3 partes del costo de producción de vino corresponden a este ítem, por lo que supondremos que el costo del vino per se es de \$0,422. Realizando una simple suma algebraica, obtenemos que el costo total de producción de un litro de vino es de \$1,266 (a precios de diciembre de 2006).

Parte del costo de producción de uva está atado al dólar por el efecto de los agroquímicos, así como parte de los costos de producción del vino (aquella correspondiente a la compra de botellas y corchos).

De los productos agroquímicos, el que tuvo mayor incremento en el precio, realizando una comparación entre 2005 y 2006, fue el oxiclورو de cobre. El mismo es un fungicida utilizado para los frutales. El precio aumentó un 84% en el período comprendido entre diciembre de 2005 y noviembre de 2006. Este agroquímico se importa desde Chile y su costo representa el 60% del costo en fungicidas y el 18% del costo total de la producción de uvas. Utilizando el costo antes calculado, obtenemos que el coste de la tonelada de vino por fungicidas es de \$316.5, de los cuales \$56.97 corresponden al oxiclورو de cobre (en el año 2005 este costo fue de \$30.97).

Como podemos observar, el precio de los agroquímicos resulta un condicionante externo al desarrollo de la vitivinicultura, sector que más aporta al PBG del municipio.

4.9 *Medición de impactos: Caso provincial con injerencia departamental en Malargüe*

El departamento de Malargüe produce más del 50% del petróleo de Mendoza y posee 17 de las 30 áreas petrolíferas. Como puede deducirse, ésta es su principal actividad económica. La misma presenta una particularidad: alta dependencia del exterior. Ante un

cambio en el contexto mundial (cuyo principal exponente es el cártel que conforman los países de la OPEP) este municipio solo puede afrontar los cambios minimizando el daño o maximizando el beneficio sin poder alterar la situación. Es decir, ante un cambio en el precio del barril de petróleo crudo (WTI), por ejemplo una caída, la venta del mismo generará menores ingresos. En el presupuesto municipal esto se ve reflejado en el total de los recursos corrientes: regalías.

Construimos un modelo de simulación acerca de las implicancias directas sobre el nivel de regalías de un cambio internacional en el precio del petróleo (WTI) y su correspondiente correlato en el nivel de recursos.

El modelo consta de una regresión lineal. Esta herramienta realiza un análisis de asociatividad de variables utilizando el método de los mínimos cuadrados para ajustar una línea a una serie de observaciones. Se puede utilizar esta herramienta para analizar la forma en que los valores de una o más variables independientes afectan a una variable dependiente; por ejemplo, cómo incide un cambio porcentual en el precio WTI hacia el nivel de recursos provenientes de regalías petrolíferas.

A partir de esta herramienta estadística inferimos el concepto de elasticidad, suponiendo el valor cero para la constante del modelo.

En economía, la elasticidad es la razón formada a partir del cambio proporcional de una variable con respecto al cambio proporcional de otra variable. También es la sensibilidad de la cantidad demandada u ofertada a los cambios en los precios. La elasticidad es usualmente expresada como un número negativo pero representado como un valor porcentual positivo. Así, la elasticidad puede definirse como la variación porcentual de una variable x en relación a otra variable y .

Si la variación porcentual de la variable dependiente y es mayor a la variable independiente x , se dice que la relación es elástica, ya que la variable dependiente y varía en mayor cantidad que la de la variable x . Al contrario, si la variación porcentual de la variable x es mayor a la de y , la relación es inelástica. La inelasticidad o elasticidad de una variable en relación a otra refleja que si es inelástica la modificación en términos porcentuales que realiza la variable independiente sobre la dependiente es pequeña, en cambio si es elástica, la variación porcentual de la variable independiente sobre la dependiente es notoria.

A continuación se presenta el modelo de regresión lineal adoptado junto con sus resultados, donde se evidencia el alto grado

VII.4 de elasticidad de las variables analizadas. El análisis se realizó con datos provinciales, debido a la insuficiencia de información a nivel departamental. Aun así, en la interpretación de los resultados, son válidas las conclusiones para el departamento de Malargüe.

Modelo de Regresión

$$y = \alpha_0 + \beta x$$

y Cambio porcentual interanual en las Regalías
X Cambio porcentual interanual en el precio del petróleo (WTI)

Suponiendo $\alpha = 0$

$$\frac{\Delta y}{y} = \beta \frac{\Delta x}{x}$$

Realizando pasaje de términos la elasticidad queda conformada:

$$\eta_{y,x} = \frac{\Delta y}{y} \frac{x}{\Delta x} = \beta$$

Datos y Resultados

	Producción de Petróleo en miles de m ³	Regalías en millones de pesos	WTI (u\$\$/barril) Prom. anual	WTI en pesos (sup. Tipo de cambio 3 del 2002 en adelante)	Recursos Totales provinciales	Regalías/ Recursos
1999	6228	69,50	16,18	16,18	1.184,72	6%
2000	6036	115,00	28,60	28,60	1.212,81	9%
2001	6144	101,40	23,22	23,22	1.160,23	9%
2002	6766	325,90	27,73	83,19	1.287,40	25%
2003	6445	325,50	31,07	93,21	1.752,29	19%
2004	5726	355,30	41,51	124,53	2.299,05	15%
2005	5302	412,00	57,04	171,12	2.944,94	14%

Resultados de la Regresión

Effect	Parameter Estimates (nuevo) Sigma-restricted parameterization									
	Var1 Param.	Var1 Std.Err	Var1 t	Var1 p	-95,00% Cnf.Lmt	+95,00% Cnf.Lmt	Var1 Beta (β)	Var1 St.Err.β	-95,00% Cnf.Lmt	+95,00% Cnf.Lmt
"Var2"	0,836156	0,044405	18,83009	0,000008	0,722008	0,950303	0,993023	0,052736	0,857461	1,128585

Dependent Variable	Test of SS Whole Model vs. SS Residual (nuevo)										
	Multiple R	Multiple R ²	Adjusted R ²	SS Model	df Model	MS Model	SS Residual	df Residual	MS Residual	F	p
Var1	0,993023	0,986095	0,983314	52802,41	1	52802,41	744,5928	5	148,9186	354,5724	0,000008

Se pueden observar dos datos importantes:

1. La predicción del modelo es buena: $R^2 = 0.986095$
2. El coeficiente B que indica el valor de la elasticidad es de 0.836156.

Estos resultados nos indican que ante un cambio del 1% en el precio del petróleo, las regalías petrolíferas se modificarán en un 0.84%.

¿Qué significa esto? Tomando como ejemplo el año 2004, ante una disminución del 10% en el precio del petróleo, las regalías sufrirán una caída en un 8.4%. Como las regalías petrolíferas representan el 15% de los recursos provinciales, el presupuesto provincial sufre una caída del 1.28% en los recursos.

La situación en el departamento de Malargüe es algo diferente. Siendo el nivel de recursos \$33.255.690, y el nivel de regalías \$26.135.119 (79% de los recursos); una disminución en el precio del petróleo del 10%, producirá un impacto en el nivel de regalías del 8.4%, pero su impacto en el presupuesto municipal, a diferencia del impacto a nivel provincial, generará una disminución en el nivel de recursos en el orden del 6.64%, aproximadamente \$2.200.000 menos.

De este modo podemos ver que el precio del petróleo es una variable que afecta fuertemente las posibilidades de desarrollo del municipio en cuestión.

5. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo mencionado en capítulos anteriores, nuestra propuesta es gestionar el desarrollo local teniendo en cuenta las brechas que existen en el territorio, tanto sus potencialidades como sus amenazas y la planificación estratégica que diseñe un futuro para cada uno de los factores en que se compone el desarrollo.

Es un proceso en el que se trata de identificar a los llamados “motores del desarrollo”, determinar, y, en la medida de lo posible, cuantificar. Si bien es la tarea más difícil, al mismo tiempo es hacia donde apuntamos y de donde se obtendrán los mayores beneficios relacionados a la eficiente planificación y desarrollo de políticas públicas. Según el caso, este perfil de desarrollo puede estar claramente definido o no; como también puede hallarse en crisis. En aquellas regiones donde el perfil está en crisis o no definido se debe analizar la factibilidad económica de uno u otro perfil; asumiendo que esta búsqueda y construcción se realice considerando, en forma

VII.5 sistémica y con el mismo énfasis, los factores sociales, institucionales, económicos, culturales, éticos y ambientales existentes.

Nos remitimos a la esfera municipal, definición territorial de la que se puede apreciar la gran deficiencia en cuanto a disponibilidad de información y consecuente planificación a la hora de lograr un desarrollo sostenido y sustentable, mas allá de las limitaciones geográficas, institucionales, legislativas, externas, etc.; las cuales abordamos como propuesta de esta investigación hacia la concientización y cuantificación de las mismas, por parte del encargado del diseño y planificación de políticas públicas.

Debido a la deficiencia planteada en cuanto a la disponibilidad de datos confiables y homogéneos, nos encontramos con la limitante de poder transformar la idea de la herramienta de gestión para poder prevenir y proyectar aquellos impactos exógenos que afectan al desarrollo local. Se parte de la premisa de que esto no es un invento, simplemente tratamos de brindar la ayuda a partir de una herramienta que debería estar presente a la hora de cualquier toma de decisiones por parte del encargado de la política pública de un territorio que pretende mantener un desarrollo sustentable y un crecimiento económico con equidad, sin contingencias abruptas que conlleven a la destrucción de sus procesos de desarrollo.

Como se ha mencionado anteriormente, lo que se plantea es poder llegar a construir un tablero de control en el cual las variables exógenas que más impacten en el desarrollo local sean perfectamente identificables, pero más aún, esta herramienta deberá permitir cuantificar la importancia relativa de sus alteraciones exógenas, para permitir internalizar estos factores causantes de importantes perturbaciones. A modo de ejemplo es que, en el capítulo tercero se planteó el caso del municipio de Malargüe y su correspondiente limitante exógena como lo es el precio del petróleo.

A nuestro criterio, un tablero de control apropiado brindaría las propiedades de predicción antes mencionadas, así, dispondríamos de una matriz insumo-producto provincial, básicamente un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos orientadas a la satisfacción de bienes para la demanda final, así como de bienes intermedios que se compran y venden entre sí. De esta manera se puede ilustrar la interrelación entre los diversos sectores productivos y los impactos directos e indirectos que tiene sobre estos un incremento en la demanda final. Así, la Matriz Insumo Producto brinda una gran utilidad en materia de decisiones empresariales, políticas de empleo, proyecciones de comercio exterior, análisis de precios y costos, y, lo que es más importante, permite cuantificar y prever claramente el impacto de variables exógenas.

A menudo, nuestros trabajos teóricos apuntan a la construcción de situaciones óptimas, sin embargo, a veces, lo óptimo es enemigo de lo bueno. Desde esta perspectiva evaluamos como positivo nuestro aporte en aras de diseñar y aplicar tableros de control que ayuden a mejorar la planificación y gestión del desarrollo local.

Por último, debe sobreentenderse que nuestra insistencia en la construcción de estas herramientas y el enfoque que las sustenta busca e implica un cambio cultural y de visión en los líderes e instituciones que hacen al desarrollo local. Constituye, a nuestro juicio, un círculo virtuoso de aumento tanto de capital social como de capital humano.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, D. (2002) *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. Desarrollo Local y Economía Local*. Buenos Aires, FLACSO.
- ARROYO, D. (2003) "Elaboración de una metodología de identificación de líneas de proyectos productivos para los beneficiarios del plan jefes y jefas de hogares". Paper. CEPAL-ONU.
- BARREIRO (2002) S/D
- BIANCHI, P. y Millar, L. (2000) "Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural", en BOSCHERINI, F. y Poma, L., (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. UNCHS/Taurus.
- BÚFALO, L. (noviembre de 2006) "Un negocio redondo". S/D.
- BURKI, S., Perry, G. y Dillinger, W. (1999) *Más allá del centro: La Descentralización del Estado*. Washington D.C. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- CATENAZZI, A. y Reese, E. (1998): "Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)" en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DGIA) - Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona (España).
- COMBELLAS, R. (1994) *Una Constitución para el Futuro: El debate Constitucional en Venezuela*. Caracas. Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Editorial Panapo.
- CORAGGIO, J. L. (1991) S/D
- DURÁN, V. M. (diciembre de 2000) Documento de trabajo de la CLAT. Colección UTAL, Serie Formación. Caracas.
- FERRARO, C. (marzo 2003) "Estudio I.EG.33.3. Estudios sobre el Empleo. Componente B: Desarrollo Productivo Local en Argentina". Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL ONU. Bs As (soli-

- VII** citud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación).
- GÁNDARA, A. (1983) *Del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho*. Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de los Andes.
- GRUPO DE LISBOA (Ricardo Petrella Dir.) (1996) *Los Límites de la Competitividad: Cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes.
- HERNÁNDEZ (1984) *Derecho Municipal*. S/D.
- JESSOP, B. (1999) *Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva Teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Colombia. Siglo del Hombre Editores. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.
- KRADER, L. (1972) *La Formación del Estado*. Barcelona. Editorial Labor SA.
- LIBERO VAN HERMELICK (2002) "El enfoque del desarrollo económico local". Escuela de Planificadores Sociales SUR. Santiago de Chile. Sur Corporación.
- MABOGUNJE, A. y KATES, R. "Sustainable in Ijebu-Ode, Nigeria: The Role of Social Capital, Participation and Science and Technology. WPNUM 102 Center for International Development at Harvard University.
- MÁRIA, I. Serrano, J. F. (diciembre de 2000) "La Globalización" *Cuadernos CJ* Número 103. Barcelona.
- MARRE, M y Narrillos, H. (octubre 2000) "Competencias ambientales de los municipios en la Provincia de Mendoza, Argentina", Ponencia presentada ante el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- RACIONERO, L. (1986) *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid. Alianza Universidad.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1998) *Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors*. Oxfor. Clarendon Press.
- SAYAGUÉS LASO, E. (1959) *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Montevideo. S/D.
- SUE, R. (primavera 2003) "¿Será humana la 'economía del ser humano'?", en *Transversales Science Culture 2002/003*, Número 68.
- VÁZQUEZ BARQUERO (1988) *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. España. Editorial Pirámide.
- VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V. (2004) "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza. Un enfoque deresponsabilidad fiscal para un futuro régimen de participación de impuestos", en *37º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba. UNC.
- VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V. (2005) "Finanzas Públicas Municipales. El caso de Mendoza", en *40ª Reunión Anual de la AAEP*. La Plata. UNLP y AAEP.
- VEGA, J., RUSSO, E. y GARCÍA O. (1998) "Participación municipal en los recursos provinciales: Análisis comparativo de los regímenes de las Leyes 5.379 y 6.396 (Provincia de Mendoza)", en *Jornadas de Ciencias Económicas*. Mendoza. Fac. Cs. Ec.-UNCuyo.

Consultas en internet

Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición en www.rae.es

Dirección General de Rentas, Provincia de Mendoza, Subdirección de Regalías en http://www.rentasprueba.mendoza.gov.ar/Hidrocarburos/pag_hidrocarburos.html
<http://www.deie.mendoza.gov.ar/>

Ministerio de Economía de la Nación en <http://www.mecon.gov.ar/>

Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza, Dirección de Estadísticas, Tribunal de Cuentas, Provincia de Mendoza en <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/>

VILLAR, A. (2004) “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas”, en *Revista Electrónica Mundo Urbano* N° 24 disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>

Legislación Consultada

Constitución de la Provincia de Mendoza (1997)

Constitución de la Nación Argentina (1994)

VIII

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR



LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR

OSCAR. L. ENSINCK*

ACEP

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años los procesos de integración regional tuvieron un gran avance en América Latina y el Caribe. Se dinamizaron los esfuerzos para la consolidación del MERCOSUR, la Comunidad Andina, la integración centroamericana y el CARICOM.

La integración refiere a políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común que establece reglas y modos de operación comunes.

Aunque los procesos de integración contribuyen al surgimiento de regiones, éste no es necesariamente un producto inevitable; como señala la experiencia histórica, los procesos de integración regional tienen resultados muy variables: en unos casos pueden ser muy exitosos, la Unión Europea, por ejemplo; en otros no son capaces de crear una región (el caso de la Comunidad Andina).

A finales de los años '80 y principios de los '90, la nueva ola de integración latinoamericana se caracterizó por lo que se dio en llamar la presencia de un *regionalismo abierto*. Es en este marco donde surge el MERCOSUR, como un intento por mejorar el posicionamiento competitivo de los países miembros en el mercado regional e internacional.

El presente artículo proporciona las principales reseñas acerca del desarrollo de la integración regional en Latinoamérica, partiendo del análisis del marco histórico y social que permitió su consecución luego de casi más de cuatro décadas de iniciada la misma.

* Oscar L. Ensinck es Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Postgrado en Ciencias Sociales (FLACSO). Magister Rerum Publicarum. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Alemania. Subsecretario MERCOSUR, Crecenea / Codesul. Ministerio de la Producción, Gob. de Santa Fe. 2003-2007. Presidente de ACEP.

VIII.1

Pero es el caso MERCOSUR el que se analiza con mayor énfasis, ya que con mejoras y retrocesos pugna por consolidarse como el proceso integrador de la región, constituyendo la profundización de su dimensión institucional una asignatura pendiente por parte de los estados miembros; no obstante las reformas parciales que han ido sucediendo para asegurar la dinámica de su evolución.

La superación de este déficit no sólo permitirá avanzar finalmente hacia la constitución del mercado común, sino también contribuirá a la construcción de una identidad regional y una ciudadanía mercosureña.

2. MARCO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES, LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DESPUÉS DE 1945

Con posterioridad a la segunda postguerra, la celebración de una serie de tratados condicionaría el desarrollo de la economía mundial a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Entre los más importantes de los años inmediatos a la finalización del conflicto podemos mencionar:

- 1944: Acuerdos de Bretton Woods.
- 1946: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).
- 1947: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido como GATT, su sigla en inglés).
- 1948: Plan Marshall.

Estos acuerdos e instituciones económicas tuvieron por objetivo regular la economía internacional para no repetir los errores cometidos al finalizar la primera guerra. En 1944, Estados Unidos y Gran Bretaña se reunieron en Bretton Woods (USA) para establecer el compromiso de aplicar una política económica de pleno empleo y autonomía nacional tras la finalización del conflicto bélico. Este compromiso implicaba una política fiscal moderada con tipo de cambio fijo ajustable.

En 1946, como consecuencia de los Acuerdos de Bretton Woods, se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El primero, tendría como función mantener estables las tasas de cambio y financiar el desequilibrio en la balanza de pagos en el corto plazo; el segundo, actuaría como asistente financiero para los países devastados por la guerra. El objetivo principal de ambas instituciones era evitar las devaluaciones, el surgimiento de

barreras aduaneras y el control de cambios. Se buscaba evitar los errores que se produjeron después de la crisis del '29, es decir, la lucha económica internacional que redujo notablemente el flujo de comercio mundial como consecuencia de las políticas proteccionistas implementadas por la mayoría de los países. Finalmente, cabe agregar que ambas instituciones dan prioridad a los países europeos por el temor a la guerra fría.

Como complemento de las dos instituciones precedentes, en 1947 se crea en la ciudad de Ginebra el GATT. Al comienzo sólo eran 23 países miembros (sólo tres de América Latina: Brasil, Chile y Cuba). El propósito principal era reactivar el comercio mundial luego de la guerra. Una de las características salientes de este acuerdo es el trato diferencial que se da a los productos agropecuarios e industriales. Esta *discriminación* se explica teniendo en cuenta quiénes son los países que componen el GATT y qué tipo de actividad es la que se destaca en los mismos. El acuerdo excluye a la agricultura, por lo que las tarifas y barreras aduaneras para los productos agropecuarios no son modificadas, en consecuencia, los países de América Latina (quienes basaban sus economías en estos productos) se ven desplazados económicamente. Todo lo contrario ocurre con los productos manufacturados, lo que va a beneficiar a los países desarrollados. Se ve claramente que lo que se pretende es una apertura económica para bienes manufacturados, pero los países desarrollados se cierran a la competencia de los productos agropecuarios provenientes de los países no industrializados. Con el paso del tiempo, el GATT se convertiría en el primer antecedente de la Comunidad Económica Europea.

Como corolario de todas estas medidas, en 1948 se lanza el Plan Marshall. El mismo es una ayuda económica para la recuperación de Europa (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía). En 1949 se incorporaría Alemania Federal. El plan se implementaría entre 1948 y 1952, se comprometieron originalmente 17.000 millones de dólares, de los que se integraron sólo 12.500 (algunos autores señalan que si se toman en cuenta materias primas y maquinarias la suma alcanzaría los 20.000 millones). No es un préstamo ya que no se pagan intereses ni amortización sobre el mismo. Lo implementa Estados Unidos para que los países de Europa se recuperen rápidamente y no caigan en la *tentación* comunista ya que la denominada "guerra fría" era inminente.

En este contexto, los países de América Latina no habían sido los mas beneficiados con el nuevo orden económico, de manera que muchos de ellos propiciaron una intensificación del comercio intra-

VIII.2 regional. A fines de la década del '50, muchos de estos países habían comenzado un proceso de industrialización como consecuencia de las dificultades producidas durante el período 1930-1945. De todos modos, para que este incipiente proceso de industrialización pudiera perdurar a lo largo del tiempo, había que buscar formas de formalizar más eficientemente el intercambio comercial dentro de la región. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) fue la institución que más se preocupó por promover la abolición de barreras tarifarias y no tarifarias dentro de Latinoamérica, como medio de expandir el mercado regional y hacer uso provechoso de las economías de escala. Eso permitiría, a su vez, la modernización de la industria y la incorporación de nuevas tecnologías.

Tres intentos integracionistas se implementaron en las décadas de los '50 y '60: el Mercado Común de Centro América (MCCA; en inglés: CACM), el Área de Libre Comercio de América Latina (ALALC; LAFTA en inglés) y el Pacto Andino (PA). El primero de ellos, se conformó entre 1958 y 1960 e implicó un éxito sustancial para la región de Centro América, logrando un alto grado de integración. Por su parte, el ALALC fue establecido por el Tratado de Montevideo en febrero de 1960 y eventualmente estuvo integrado por las diez repúblicas sudamericanas juntamente con México. El objetivo inicial era eliminar todas las tarifas intrarregionales en un plazo de diez años a través de rondas de negociaciones anuales. Si bien se alcanzó un éxito relativo durante sus primeros años de vida, a finales de la década del '60 las dificultades comenzaron a ser mayores por la presión de los distintos sectores económicos dentro de cada país. El objetivo inicial de eliminar todas las tarifas aduaneras entre los miembros de la región nunca fue alcanzado. Finalmente, y frustrados por los magros resultados obtenidos por el ALALC, los países andinos lanzan, en 1969, el Pacto Andino. Esta iniciativa con un objetivo más ambicioso, lograr una unión aduanera con una tarifa externa común. El Pacto Andino, estaba diseñado para trabajar dentro del ámbito del ALALC, de todos modos, su éxito fue muy acotado y perdió gran parte de su impulso inicial cuando Chile se retiró definitivamente del mismo en 1976.

Como se puede apreciar, los esfuerzos realizados en América latina para promover la integración regional no fueron exitosos, salvo algunos resultados del MCCA. Hacia fines de la década del setenta, el ALALC, el Pacto Andino y el MCCA habían perdido su fuerza original y sus objetivos estaban lejos de alcanzarse. No ha sido un factor menor en estos fracasos la creciente inestabilidad de la mayoría de los países latinoamericanos. Desde mediados de la década del '60 y durante dos décadas los países de la región alternaron gobiernos democráticos y militares. Este cambio permanente

de actores sin duda hizo mucho más complicadas las negociaciones tendientes a implementar dichos acuerdos.

Cuando el Tratado de Montevideo expiró en 1980, el ALALC fue reemplazado por la Asociación de Integración Latinoamericana (ALADI; LAIA en inglés), la cual brindó mayor trascendencia a la complementariedad industrial entre los países y más respaldo a las iniciativas del sector privado. Este último aspecto se verá reflejado en la característica que tendrán los nuevos tratados. La mayor parte del comercio regional se dará entre los países cercanos (por ejemplo, durante la implementación del ALALC, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay formaban un bloc denominado “intra-ALALC”). Esta tendencia regionalizadora, se pone en práctica con el Acuerdo de julio de 1986 entre Argentina y Brasil, en el que se establece la negociación de temas como: renegociación de tarifas preferenciales, acuerdos binacionales, fondos mutuos de inversión, biotecnología, investigación económica y coordinación nuclear. El Pacto Andino también recuperó parte de su envión inicial en la forma de acuerdos bilaterales (Colombia-Venezuela por un lado y Ecuador-Colombia por el otro).

Este resurgimiento de los acuerdos entre bloques de países según su región tuvo un impulso decisivo con la creación del Acuerdo de Libre Comercio para Norte América (NAFTA en inglés). Así, en 1990 se implementa una zona de libre comercio que incluye a Estados Unidos, Canadá y México (este último país había sido el impulsor de la idea)¹⁹⁰.

2.1 **Antecedentes bilaterales de integración: Argentina-Brasil**

Las ideas de la emancipación primero y de la integración continental enseguida, constituyeron el objetivo político perseguido por libertadores, ideólogos y escritores americanos. Y ese afán de unidad no es caprichoso: los países de América tienen un mismo inicio, una historia en común, así como profundas coincidencias culturales, sociales y geopolíticas, elementos todos que hacen imaginar un indisoluble destino común. Tal voluntad integratoria no ha estado sólo en el espíritu de aquellos hombres a los que por una circunstancia u otra les tocará conducir o defender por las armas a sus países, sino también en los pueblos, originando así distintos intentos integracionistas a través de varios tratados bilaterales y regionales.

¹⁹⁰ ESTOUR, L. A. y Fernández Reyes, J. (2001) *Derecho Vigente del Mercosur*. Buenos Aires. Editorial La Ley S. A. Pág. 7 y ss.

VIII.2

Un primer gran movimiento de unidad tuvo lugar en el siglo XIX, durante los procesos de independencia y consolidación de los nuevos estados, proceso que sufre un estancamiento a principios del siglo XX debido al bilateralismo exagerado en las relaciones exteriores.

Hubo, sin embargo, intentos integracionistas como el proyecto del Uruguay de armar un frente común con la Argentina y Brasil, en 1929, con aspiraciones de bloque regional.

Sólo en la segunda mitad de este siglo empieza a vislumbrarse la integración. Desde Argentina comienza a estudiarse el llamado ABC que debía conformarse entre Argentina, Brasil y Chile. La unión se basaría en el principio de megabloques económicos, para lo cual se tiene en cuenta la cercanía geográfica, la afinidad cultural y semejantes intereses económicos. Los estados que hoy han tomado la decisión política de unirse pueden poseer un dispar desarrollo institucional, pero juntos reúnen una gran concentración económica, técnica, política y financiera¹⁹¹.

2.2 **Referencias documentales frustradas desde Argentina para crear el ABC**¹⁹²:

Una serie de acciones comunes a Argentina y Brasil evidencian un claro espíritu integracionista y, a no dudarlo, forman parte del germen que después se convertiría en el MERCOSUR.

Ya en 1968 los dos países suscribieron el Convenio de Intercambio Cultural, en Río de Janeiro. Tiempo después, el Acuerdo Tripartito Argentina – Brasil – Paraguay, referente a las cotas de las represas Itaipú y Corpus. En 1980, firmaron un convenio de cooperación nuclear. Finalmente, el 30 de noviembre de 1985 se produce la Declaración de Iguazú, a través de la cual se plantea una nueva forma de cooperación y la voluntad política de ambos estados. Fruto de esto se constituyó una Comisión Mixta de alto nivel para la cooperación y la integración bilaterales, con subcomisiones de ciencia y tecnología, transporte, comunicaciones y energía.

El año 1986 sería muy fructífero en acciones tendientes a consolidar el proceso integratorio. Mediante el acta para la integración argentino-brasileña o Acta de Buenos Aires (29/7/86), los dos países acuerdan instaurar el *Programa de Integración y Cooperación Técnica*. Meses después (10/2/86) suscriben el Acta de Amistad

¹⁹¹ PEÑA, F. (1972) *Argentina y Brasil en el sistema de Relaciones Internacionales*. Sao Paulo citado por LOPRESTI, R. P. (2007) *Constituciones del Mercosur*. Buenos Aires. La Ley, 2ª ed., Pág. 89.

¹⁹² SOSA, A. (1982) "El Antecedente integratorio más fuerte: Argentina-Brasil-Chile (ABC)", en NOTAS, Buenos Aires, FUNDARI, pág. 767.

Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo a través de la cual se ratifica la decisión de ambos estados de garantizar el logro del Programa de Integración y Cooperación Económica.

Los presidentes de los dos países se reunieron en decenas de oportunidades y se firmaron casi treinta protocolos, que eran los instrumentos a través de los cuales se determinaban las formas de desgravación arancelaria y la eliminación de medidas para-arancelaria sobre la base del agregado de productos en listas comunes acordadas previamente. Más tarde, se sumaron a esos protocolos setenta anexos y otros documentos adicionales. Las principales materias que abordaron fueron transporte terrestre, transporte marítimo, industria automotora, industria alimentaria, siderurgia, empresas binacionales, expansión comercial, cuestiones financieras, fondo de inversión, bienes de capital, moneda, administración pública, planeamiento económico y social, complementación en abastecimiento alimentario, trigo, biotecnología, cooperación aeronáutica, cooperación nuclear, cooperación cultural y energía.

Dos años después, Uruguay se incorpora al proceso integratorio y como fruto de la reunión tripartita en San Juan de Anchorena, Colonia, Uruguay, en abril de 1988, se firma la Decisión Tripartita N° 1 o Acta de Alborada, hito fundamental en la historia de la integración entre los tres países.

Antes de finalizar ese año, precisamente el día 29 de noviembre, en Buenos Aires, se suscribe el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, ratificado por ambos en agosto de 1989. El mismo, limita un tanto la incorporación de otros países ya que la supedita a la decisión de los estados signatarios. Las medidas tendientes a la integración se originan en decisiones gubernamentales bilaterales con ratificación legislativa. Este tratado no prevé la formación de órganos encargados de la implementación de un mercado común. Las barreras arancelarias deberían eliminarse entre ambos estados en un período máximo de diez años a partir de su entrada en vigencia y los territorios de dos países formarían un espacio común.

El Acta de Buenos Aires se firma el 6 de julio de 1990 y se acuerda adelantar en cinco años el establecimiento del mercado común bilateral (31/12/94).

En agosto de 1990 tuvo lugar una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, en virtud de la cual se aprobó la entrada de Uruguay y Paraguay. Chile comenzó una etapa de observación.

En la primera Reunión del Grupo Mercado Común Binacional (04/09/1990) se formaron algunos subgrupos técnicos encarga-

VIII.2 dos del análisis y armonización de las políticas macroeconómicas de los países vinculadas con las políticas aduanera, fiscal, monetaria, comercial, agrícola y energética, el transporte terrestre y marítimo.

Es así que el 5 y 6 de setiembre de 1990, en una reunión cuatripartita del Grupo se coincidió en que se debía firmar algún tratado que abarcara a los cuatro países para su integración económica, teniendo en cuenta los ritmos diferenciados de Paraguay y Uruguay. A partir de entonces comienzan los encuentros cuatripartitos en aras de la firma de un tratado final de integración que meses después se coronaría en el Tratado de Asunción.

En Montevideo, el 18 de diciembre de 1990, se suscribe el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) Argentino-Brasileño.

El Grupo Mercado Común Binacional realizaría dos reuniones más con la presencia de Uruguay y Paraguay y dicho Grupo es el antecedente directo del llamado Grupo Común.

Es importante el acercamiento de Uruguay y Paraguay y su férrea decisión de participar en el proceso integratorio argentino-brasileño.

A nivel interno de nuestro país, un antecedente no menor de todos estos acuerdos documentados, lo constituye el accionar conjunto de CRECENEA – Litoral (Argentina) y de CODESUL (Brasil). El 8 de junio de 1984, las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe deciden constituir la Comisión Regional de Comercio Exterior de la Región Nordeste – Litoral (CRECENEA – Litoral) con el fin de impulsar la integración del noreste argentino (NEA) con los principales vecinos fronterizos. Por medio de su accionar, CRECENEA – Litoral logra integrar su problemática, en el año 1988, con la de los poderosos estados del sur de Brasil, miembros de CODESUL (Consejo Regional de Desarrollo del Sur, 15/06/1961), en el que se incluyen los estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina, elaborando planes de trabajo conjuntos, conformando el principal bloque subregional dentro del MERCOSUR y constituyendo el único pacto subregional que lo precede.

3. INTEGRACIÓN: CONCEPTO SOCIO-ECONÓMICO Y CONCEPTO SOCIO JURÍDICO

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los procesos de integración se inician por una motivación económica. Anteriormente tenían una motivación notoriamente política y se

concretaban por vías pacíficas o violentas, pero luego, salvo en procesos de bajo perfil, la integración se extiende hacia otras áreas de la actividad humana. Lo que primero impulsa y permite superar la tendencia a la diversidad y al enfrentamiento es, en general, un motivo económico, una necesidad de situarse mejor en la ecuación de poder, de competir mejor, de tener más fuerzas y de lograr un mayor bienestar para el grupo. Éste parecería ser el detonante habitual en todo tipo de integración, pero, una vez disparado el proceso, no sólo necesita una regulación jurídica, sino también la profundización de los acercamientos sociales y políticos. Así, en la práctica, la integración se expande hacia otras áreas. En la integración es importante tener en cuenta los asuntos económicos porque generalmente son su motivo o por lo menos el pretexto para el primer paso, pero no deben descuidarse los demás asuntos jurídicos, políticos y sociales, porque ellos también integran su esencia.

Manuel Medina dice que la integración consiste en un proceso aglutinante de entidades políticas soberanas en organizaciones internacionales que cubren una amplia zona geográfica y que se concretan especialmente en procesos de constitución de áreas económicas unificadas. Pero estos procesos no sólo comprenden el área económica sino que se dan "...como una manifestación de otros procesos de integración y con una diversidad de modalidades que no se reduce a la mera integración económica..."¹⁹³.

Arbuet-Vignali sostiene que "Establecer un Mercado Común (o concluir cualquier proceso de integración) conduce a un resultado económico; resolver el comienzo del proceso depende de una decisión política; concretarlo y organizarlo requiere el establecimiento de reglas jurídicas para que los particulares tengan certeza y seguridad respecto a sus obligaciones y derechos frente a los demás. El desarrollo del proceso incluirá cuestiones sociales, culturales, problemas de seguridad, militares y coordinaciones en las más diversas áreas"¹⁹⁴. Es un error pensar que con condicionantes, con determinantes, con factores exclusivamente económicos, se pueda lograr la integración. Si se trata de integraciones profundas o de mediana intensidad por la propia naturaleza del proceso, aun cuando los fines propuestos fueran exclusivamente económicos, para alcanzarlos siempre se requerirá de decisión política y de profunda coordinación interestatal en diversas áreas. Como deseo consciente o como consecuencia del esfuerzo, siempre terminarán integrándose cues-

¹⁹³ MEDINA, M. (1979) "La integración regional" en *Revista Política Internacional* N° 114. Madrid, España, citado por Arbuet-Vignali, Herbert (2004) *Las claves jurídicas de la integración: en los sistemas del Mercosur y la Unión europea*. Santa Fe. Rubinzal Culzoni Editores, 1° Ed. Págs. 40-41

¹⁹⁴ ARBUET-VIGNALI, H. (2004) óp. cit. Págs. 40-41.

VIII.3 tiones culturales, sociales, problemas de seguridad interior, jurisdiccionales, militares, de política exterior, etcétera.

Gómez Chiarelli y Rota Chiarelli, que tienen una visión muy realista y completa acerca de la integración, afirman que ésta constituye un proceso normalmente estimulado por intereses económicos, facilitado por estímulos culturales y propiciado por la proximidad geográfica; agregan que deben ser legitimados por la voluntad popular y documentados en acuerdos. Para que logren éxito deben darse ciertas condiciones, entre las que señalan: las afinidades culturales y la herencia común de los grupos que se integran; su proximidad geográfica; la existencia de intereses económicos comunes en el comercio exterior, lo que para los autores es el móvil fundamental, y la existencia de una fuerte decisión política¹⁹⁵.

Concepto socio-jurídico de integración

Con el nombre de “integración” el derecho regula una gran variedad de procesos internacionales diferentes que tienen en común la tendencia a consolidar una mejor y más profunda coordinación de las actividades de los estados partes, con el propósito de lograr una mejor relación entre ellos, que les permita aunar esfuerzos para enfrentar a terceros y aumentar su bienestar y seguridad.

Para concretar estos procesos, debe recurrirse a medios pacíficos e igualitarios. Actualmente, la integración sólo se consolida a través de la negociación o de cualquier otro tipo de composición de intereses (ayuda de terceros, arbitraje, recurso judicial), quedando excluidos los medios violentos, aquellos que subordinen unas partes a las otras (conquista, incorporación, asimilación, ámbito imperial, zona de influencia económica o política, etc.).

Los llamados procesos de integración requieren algún tipo de apoyo jurídico institucional dentro de una gama muy amplia, desde el mínimo requerido para los sistemas de preferencia arancelaria a un máximo exigido por los sistemas de integración profunda con órganos supranacionales.

3.1 Distintas formas de integración económica

3.1.1 Zona de preferencia arancelaria

Es el nivel mínimo de un proceso de acercamiento interestatal vinculado con emprendimientos económicos-comerciales. No

¹⁹⁵ GÓMEZ CHIARELLI, C. A.; Rota Chiarelli, M. (1992) *Integraçao: directo e dever*. Sao Paulo. Brasil. LTr. Citado por Arbuét-Vignali, H. Ídem.

se trata de un proceso institucionalizado sino que es el resultado de negociaciones concretas, donde se acuerda la desgravación de aquellas mercaderías que han sido expresamente indicadas previamente y que se benefician al permitirse su libre circulación por la zona.

3.1.2 Zona de tráfico fronterizo

Se constituyen por razones de vecindad en lugares de fronteras abiertas y muy interdependientes. En estos casos, las zonas limítrofes se benefician con tratamientos preferenciales que no se hacen extensivos al resto del ámbito geográfico de los estados involucrados.

3.1.3 Zona de preferencia aduanera

Es una forma de integración muy particular, basada en el hecho de que un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas aduaneras, no extensibles a terceros, debido a la suspensión internacionalmente aceptada de la “cláusula de la nación más favorecida”.

3.1.4 Zona de libre comercio

Según el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, una zona de libre comercio se constituye con “...un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos...”¹⁹⁶. Cada uno de los territorios aduaneros conserva su individualidad y mantiene su propio arancel externo y su política comercial respecto de terceros. Estos últimos caracteres la diferencian de los instrumentos más avanzados como la unión aduanera y el mercado común.

Estos esquemas favorecen la adopción de instituciones simples en las que, a través del sistema de representación y votación, los miembros pueden expresar su voluntad en un pie de absoluta igualdad. Las decisiones requieren unanimidad para su aprobación y no se puede aplicar una resolución a un estado que no haya concurrido a su aprobación o se haya opuesto a ella. En estos casos, los estados retienen el poder de definir el interés común, así como el de dictar, aplicar e interpretar el derecho elaborado con el fin de darle aplicación práctica.

¹⁹⁶ GATT (1947) S/D.

VIII.3 3.1.5 Unión Aduanera

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio describe a la unión aduanera como "...la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo de manera que: 1) los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios de los productos originarios de dichos territorios, 2) cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticas"¹⁹⁷. Esta última característica, la existencia de un arancel externo común, es la que diferencia a la unión aduanera de la zona de libre comercio, donde cada uno de los estados miembros mantiene su propio arancel.

El arancel externo común significa que las mercaderías originarias y provenientes de terceros países paguen lo mismo, entren por donde entren, y que además se estructure una política externa común. Con el sistema de la unión aduanera se supera el problema del origen de las mercaderías, pero se hace necesario organizar conjuntamente el sistema de aduanas pues ellas deben proveer de recursos al sistema. Por esta circunstancia, la unión aduanera supone la existencia de instituciones más complejas y también la presencia de una representación y defensa de los intereses zonales que en ciertos casos resulta prioritaria a la de los estados partes. Consecuentemente, se necesita algún tipo de órgano supranacional mínimo para elaborar, aplicar e interpretar el derecho común.

3.1.6 Mercado Común

En este caso, a las ventajas recíprocas y compromisos comunes que resultan de la unión aduanera se le agrega la libre circulación, sin restricciones, por el territorio de los estados partes, del comercio de bienes y servicios y de los factores productivos: mano de obra y capitales. Normalmente se agrega a esto la coordinación de las políticas macroeconómicas (cambiarias, fiscales, monetarias, crediticias) y sectoriales (agropecuaria, industrial, de servicios).

H. Di Biase caracteriza al mercado común con estos elementos: "a) Supone la integración de dos o más mercados nacionales en un solo espacio económico que une territorios aduaneros hasta entonces separados, por la voluntad política de esos gobiernos, otorgando a cada mercado, la dimensión adecuada para el desa-

¹⁹⁷ GATT (1947), S/D.

rollo de sus actividades productivas; b) Es un proceso irrevocable y aceptado, que sólo puede existir si todos, operadores públicos y privados, productores y consumidores, saben que es definitivo e irrevocable; c) Quita importancia a las ventajas comparativas, determinadas por condiciones naturales, y la otorga a las ventajas competitivas, adquiridas en base a la eficiencia de personas, empresas y de instituciones; d) Permite el acceso a las ventajas de la producción en escala, ventajas que sólo son posibles dentro de un mercado realmente competitivo; e) La mera existencia real o potencial de un mercado común, exige paulatinamente y cada vez en mayor grado, adoptar nuevas reglas y asumir nuevos compromisos, garantizando por ejemplo condiciones leales y equivalentes de competencia”¹⁹⁸.

La Unión Europea, después de los Acuerdos de Maastricht en 1993, es un ejemplo de este tipo de proceso, mientras que el MERCOSUR aspira a constituir un mercado común.

3.1.7 Unión Económica o Integración Económica Completa

Se trata de uno de los tipos de integración profunda o comunitaria a partir de la cual se puede seguir avanzando hacia otros campos. Según Garré¹⁹⁹, sólo se diferencia del mercado común en la mayor profundidad de sus medidas. Según Di Biase y también Abreu²⁰⁰, en este caso, además, aparecerían órganos comunitarios que dictan normas sobre políticas macroeconómicas y sectoriales con autoridad supranacional. Esta etapa, en realidad, supondría la puesta en práctica de una política económica global común para todos los países que llegaría al máximo con la planificación y programación conjunta. En esta etapa, la complementación de lo político y lo social resulta ineludible abriéndose el camino hacia otros espacios; irán apareciendo política exterior y política de seguridad comunes, ciudadanía común, etcétera. Esta sería la situación a la que se encamina la Unión Europea desde que en 1999 estableció la unión monetaria y comenzó a avanzar hacia la coordinación de la política exterior y de defensa²⁰¹.

¹⁹⁸ DI BIASE, H. (1995) “Introducción al Derecho de la Integración con especial referencia al Mercosur” en *El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos*. Libro Colectivo, Serie Congresos y Conferencias N° 11, UCUDAL, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. Montevideo (Uruguay). Pág. 17.

¹⁹⁹ GARRÉ COPELLO, B. (1991) *El tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur*. Montevideo. Universidad de la República. Pág. 28.

²⁰⁰ DI BIASE, H. óp. cit. Abreu Bonilla, Sergio (1992) *Mercosur e integración*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 2ª Ed. Pág. 14.

²⁰¹ ARBUET-VIGNALI, H. (2004) óp. cit. Págs.151-157.

VIII.4 4. MERCOSUR: TRATADO DE ASUNCIÓN

El Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina (Ley 23.981), la República Federativa del Brasil (Decreto Legislativo 197/91), la República Oriental del Uruguay (Ley 16.169) y la República del Paraguay (Ley 91/91), es la piedra fundamental del MERCOSUR²⁰².

El tratado ordena y reglamenta las relaciones entre los estados partes y constituye la fuente de la cual emana el resto del andamiaje normativo sobre el que se edifica el MERCOSUR.

Desde el punto de vista jurídico, el Tratado de Asunción es para el MERCOSUR lo que la Constitución Nacional representa en el ámbito interno para cada uno de los estados partes. En este sentido, es una verdadera *ley de leyes* que asumirá la categoría de derecho originario una vez que el sistema jurídico e institucional que se consolide y abra paso a la existencia de un verdadero derecho comunitario.

4.1 Naturaleza Jurídica

En primer lugar, el Tratado de Asunción es un *tratado* en el sentido que a ese vocablo otorga el derecho internacional positivo. La Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados lo define como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”²⁰³.

Sin embargo, para establecer más acabadamente el emplazamiento jurídico del Tratado de Asunción, es necesario analizar su adecuación con otros instrumentos tales como el GATT y la ALADI.

En el marco de la ALADI, entre los instrumentos que la misma prevé para la concreción de sus objetivos se encuentran los acuerdos de alcance parcial. Dichos acuerdos son aquellos en los cuales no participa la totalidad de los estados miembros y tienden a extender las condiciones para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización. Los acuerdos de alcance parcial se rigen por las disposiciones de los arts. 7 a 14 y 19 a 23 del Tratado de Montevideo de 1980 y deben: estar abiertos a la adhesión de los demás países miembros de la asociación; conte-

²⁰² BARRAZA, A.; Jardel, S. (1998), *Mercosur. Aspectos Jurídicos y Económicos*. Editorial Ciudad Argentina. Págs. 41- 51.

²⁰³ CONVENCIÓN DE VIENA, art.2, inc. 1.

ner cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros y a otros países latinoamericanos; contener tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidos por la ALADI; tener un plazo de duración de, al menos, un año y contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, denuncia, coordinación y armonización de políticas.

El Tratado de Asunción cumple con todos los requisitos previstos por la normativa citada. En efecto, está abierto a la adhesión de los demás países miembros de ALADI, según expresamente lo señala el artículo 20 del mismo; contiene las cláusulas de convergencia, en su artículo 8; su artículo 6 cumple lo previsto en cuanto a los tratamientos diferenciales para los estados partes; su duración es indefinida (art. 19) y contiene normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia (art. 3º), denuncia (art. 21) y coordinación y armonización de políticas (art. 1).

En cuanto al tipo de acuerdo de alcance parcial, el Tratado de Asunción es un acuerdo de complementación económica (ACE Nº 18 en la terminología de ALADI).

Por su parte, los cuatro países signatarios del MERCOSUR son parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por lo que sus normas son obligatorias para los mismos. El Tratado de Asunción, al igual que la ALADI, está adecuado jurídicamente al GATT en virtud de la cláusula de habilitación de la Ronda de Tokio que permite a los países en desarrollo sustraer las preferencias que otorguen recíprocamente el principio de la nación más favorecida. Y si bien la invocación por parte de los países del MERCOSUR de la cláusula de habilitación de la Ronda de Tokio fue cuestionada por los Estados Unidos y por los países europeos, bajo la misma fue formalmente presentada ante el GATT mediante el documento L/6985 del 5 de marzo de 1992. La extinción del GATT como foro negociador a fines de 1995 y su reemplazo por la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo multilateral creado en Marrakech como consecuencia de la conclusión de la Ronda de Uruguay, no altera la adecuación del Tratado de Asunción a las disposiciones del libre comercio internacional, ahora reguladas por la OMC.

Por consiguiente, el Tratado de Asunción es un tratado jurídicamente enmarcado por las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la ALADI, y respetuoso de los principios del libre comercio internacional establecidos por el GATT-OMC, que asume la forma de un acuerdo de complementación económica entre los países signatarios.

VIII.4 4.2 **Características del Tratado de Asunción**

Las características principales del Tratado de Asunción son:

- Es de debida forma o *solemne*. Esto significa que para su conclusión deben ser observadas y cumplidas *ad solemnitatem* las distintas etapas que la Convención de Viena de 1969 prevé para que el mismo produzca efectos jurídicos: negociación, adopción y autenticación del texto, firma, ratificación e intercambio o depósito de instrumentos de ratificación.
- Es *multilateral*, ya que por el mismo se vinculan generando derechos y obligaciones recíprocas mas de dos estados.
- Desde el punto de vista de las posibilidades de acceder al Tratado, el instrumento de análisis es *limitadamente abierto*. Según se desprende del artículo 20 del tratado, el mismo “estará abierto a la adhesión, mediante negociación de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”. A su vez, el tratado distingue entre los países miembros de ALADI, aquellos que forman parte de algún esquema de integración sub-regional (Pacto Andino) o de alguna asociación extra-regional (NAFTA), de los que no pertenecen a ninguno de estos esquemas de integración. Los primeros deberán esperar cinco años desde la entrada en vigencia del tratado para que su solicitud de admisión sea considerada. En tanto que para los segundos, la posibilidad de acceso es inmediata. En ambos casos la solicitud de ingreso debe ser aprobada por unanimidad de los estados partes.
- De acuerdo con el tipo de obligaciones que crea el Tratado de Asunción, es un *tratado-ley*. Los tratados-ley son aquellos en los que existen dos o más voluntades comunes con un mismo objeto.
- Según su contenido, es, al igual que el Tratado de Roma de 1957, un verdadero *tratado de integración económica, política y jurídica*.
- Desde el punto de vista del derecho comunitario que el mismo generará, el es un tratado *constitutivo y originario*. En efecto, será a partir de las decisiones, resoluciones y directivas de los órganos por él creados que se irá desarrollando del posterior derecho derivado.

4.3 **Propósitos y Principios del Tratado**

El Tratado de Asunción formula sus propósitos y principios en su artículo I, expresando lo siguiente: “Los Estados partes

deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará 'Mercado Común del Sur' (MERCOSUR). Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados partes;
- El compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración“.

Los mismos comprenden compromisos de tipo económico (coordinación de políticas macroeconómicas), comercial (libre circulación de mercaderías), jurídicos (armonización de legislaciones), e incluso de política exterior común (coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales, regionales e internacionales).

En la actualidad, el MERCOSUR atraviesa la etapa que se considera como de una Unión Aduanera incompleta o, como lo expresa Egaña, “una unión aduanera imperfecta con vocación de mercado común”²⁰⁴.

4.4 Estructura institucional en el Tratado de Asunción

Originariamente el Tratado de Asunción previó en su capítulo II la estructura orgánica del bloque mediante la conformación de dos órganos principales: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

²⁰⁴ EGAÑA, C. (2001) *Derechos Humanos y empresas: una relación difícil. De la oposición a la convergencia*. Buenos Aires, Madrid. Cuadernos de Epoca, Serie Integración Económica. Pág. 30.

VIII.4

Tales órganos tendrían a su cargo la administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adoptaran durante el periodo de transición, previsto por el mismo hasta el 31 de diciembre de 1994. Los estados partes, antes de esa fecha, debían darse su organización institucional definitiva y adoptar un sistema, también definitivo, de toma de decisiones.

El tratado también dispuso creación de una Secretaría Administrativa del GMC y una Comisión Parlamentaria Conjunta.

Consejo Mercado Común (CMC)

Es el órgano máximo del sistema y a quien le fue encomendada la conducción política y la adopción de las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución del Mercado Común.

Se conformaría con los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía.

Considerando la naturaleza esencialmente política de sus funciones el CMC se reúne toda vez que lo estime oportuno, sesionando al menos una vez al año con la participación de los presidentes de los estados partes. Las reuniones son coordinadas por los ministros de Relaciones Exteriores y pueden ser invitados a participar otros ministros o autoridades del mismo nivel. El Consejo decidió prontamente crear *Reuniones Especiales de Ministros*.

Cada seis meses, por orden alfabético, el CMC elige de su seno una Presidencia.

Grupo Mercado Común (GMC)

El GMC es el órgano ejecutivo y con facultad de iniciativa legislativa, su reglamento interno le otorgó la capacidad para aprobar *resoluciones*.

Estaba compuesto por cuatro (4) miembros titulares (más cuatro miembros alternos) representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y el Banco Central.

Sus funciones son:

- Velar por el cumplimiento del Tratado;
- Asegurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo;
- Proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros.

– Fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común.

El GMC debía celebrar reuniones ordinarias (por lo menos una cada tres meses) y extraordinarias (en cualquier momento y a pedido de un estado).

En el marco del GMC se creó la Secretaria Administrativa encargada de su apoyo logístico.

Las decisiones que adoptaren ambos órganos (CMC y GMC) debían seguir el mecanismo del consenso y, además, estar presentes todos los estados representantes de los EM.

Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR

El Tratado no procedió a crear la Comisión Parlamentaria sino que fijó su constitución a futuro (art. 24).

La estructura hasta aquí referida era de carácter *provisorio*, pues el mismo Tratado consagró que antes de la fecha de la consecución del MC los estados convocarían una reunión extraordinaria a fin de elaborar lo que sería la arquitectura institucional definitiva, las atribuciones de cada órgano y el sistema de aprobación de las normas.

La reducida institucionalidad diagramada por el Tratado fue ampliada por el Consejo a través de la creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Dec. 9/94, CMC). Su competencia implicaba: asistir al GMC y velar por la implementación de los instrumentos de política comercial común adoptados en el bloque, así como efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes y el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.

Se integraba con cuatro miembros titulares (e igual número de alternos) por cada estado parte. Estaba facultada para emitir directivas y propuestas que serían adoptadas de igual forma que las normas del Consejo y del Grupo (consenso y presencia de todos). Por último, la Comisión podría crear Comités Técnicos (CTs) para fines de asesoramiento²⁰⁵.

4.5 Solución de Controversias (T.A.)

El Anexo III del Tratado de Asunción prevé expresamente un mecanismo para la solución de controversias; cuenta sólo con tres

²⁰⁵ PEROTTI, A. (Febrero de 2002) "Estructura Institucional y Derecho en el Mercosur" *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 6 - Nº 1. Ed. La Ley. Pág. 63 y ss.

VIII.4 artículos y se refiere a “las controversias que pudieren surgir entre los Estados Partes”.

Se dispone que en caso de controversias entre los estados éstas sean resueltas “mediante negociaciones directas”, sólo cuando no se alcanzare una solución, la disputa será sometida al GMC, el que deberá dar “recomendaciones” en el plazo de 60 días. Para ello el GMC puede convocar a peritos. En caso de no arribarse a ninguna solución la controversia debe elevarse al CMC para que adopte las recomendaciones pertinentes.²⁰⁶ El artículo 2 del anexo estableció la obligación del GMC de elevar “dentro de los ciento veinte días de la entrada en vigor del Tratado, una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regirá durante el periodo de transición”.

Cabe señalar que el 17 de noviembre de 1991 se aprobó el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, dándose cumplimiento a lo acordado en Asunción. Por último, el art. 3 del anexo estableció que antes del 31 de diciembre de 1994, los estados partes debían adoptar un “Sistema Permanente de Solución de Controversias”.

4.6 Intergubernamentalidad del MERCOSUR

Este esquema institucional del que se dotó al proceso de integración MERCOSUR, se identifica por su fuerte carácter intergubernamental desconfiado de toda evolución supranacional; acorde al perfil integracionista sólo comercial, que distinguía a los gobiernos de orientación liberal y a los presidentes firmantes a la época del acuerdo y que pudo actuar sin mayores inconvenientes hasta 1996, período de tiempo en que el contexto internacional era favorable.

Siguiendo a Bouza y Soltz,²⁰⁷ podemos señalar que el formato institucional presente en el Tratado de Asunción ofrece tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los estados partes:

- un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisivos del bloque (la creación en el artículo 24, el último del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque y como señal inequívoca de la búsqueda de salvar un olvido,

²⁰⁶ IRELA (S/D) *Unión Europea-Mercosur: comparación de la institucionalización*. Págs 82-83.

²⁰⁷ BOUZAS, R.y Soltz, H. (August 2002) *Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos el caso Mercosur*. Hamburg, Institut Für Iberoamerika citado por CAETANO, G. (2004) *Los retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur*. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo. Págs. 24-25.

- de un vago organismo a crearse en representación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación);
- la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de actos legales incompletos, sin el desarrollo de una normativa MERCOSUR que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario (con la consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado (recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de proyección nacionales; y
 - “la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque”, lo que se traduciría en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que interminable de los gobiernos (todo lo que no sólo iba a configurar junto con los otros rasgos un caso nítido de *déficit democrático* en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, más tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, en particular cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y los contenciosos entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente).

Es decir, que este sistema institucional deber ser interpretado como defensor del interés de los países signatarios por mantener una amplia libertad de acción y sin someterse a una injerencia por encima de las esferas gubernamentales. Los responsables políticos del proceso de integración temían que cualquier *salto supranacional*, en la fase preliminar de implantación de la ZLC y de la UA, pudiera comprometer los objetivos nacionales de estabilización macroeconómica o alterar el delicado equilibrio entre las competencias nacionales y las atribuciones decisorias colectivas. Así también lo destaca un informe del IRELA: “En el momento constitutivo se privilegió en el diseño institucional la iniciativa individual de los gobiernos involucrados en el proceso, dejando abierta la alternativa de modificar el diseño en función de las necesidades que se fueran presentando. Importante fue que este diseño no comprometiera exageradamente los grados de libertad individuales. La limitación del costo administrativo fue otro factor considerado en la definición de la estructura institucional del bloque, razón por la cual se intentó

VIII.4 restringir al máximo el desarrollo burocrático del MERCOSUR. En esta decisión pesó también la idea de mantener las libertades de acción de las respectivas estructuras gubernamentales estatales, sin la limitación del surgimiento de una burocracia comunitaria. El interés de mantener una estructura institucional mínima subyace a la determinación de las funciones de los organismos que fueron creándose y explica que hasta el momento el MERCOSUR prácticamente no cuente con instituciones permanentes. La necesidad de crear estructuras de carácter permanente y no sólo de tipo intergubernamental fue una necesidad reconocida desde el primer momento, pero que los fundadores prefirieron relegar”²⁰⁸.

5. REFORMA DE OURO PRETO

La Cumbre de Ouro Preto, celebrada entre los días 16 y 17 de diciembre de 1994, constituye una deliberación de relevancia trascendental para el avance del proceso de integración MERCOSUR; por cuanto allí se adoptaron importantes decisiones sobre la estructura institucional definitiva y los estados partes renovaron su compromiso integracionista en pos de la constitución del MC, si bien se realizaron cambios relacionados al formato institucional del bloque los mismos son considerados tenues atento que conservaron la naturaleza intergubernamental del proceso.

El artículo 18 del Tratado de Asunción había establecido expresamente que “con anterioridad al 31 de diciembre de 1994, los estados partes convocaran a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y un sistema de adopción de decisiones”.

Es así, que los estados partes, reafirmando los avances alcanzados en la puesta en funcionamiento de una UA como etapa previa a la construcción de un MC firmaron el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, conocido como Protocolo de Ouro Preto (POP).

Ese Protocolo se destaca por consagrar la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR, establecer cuáles serán sus órganos definitivos como UA, determinar el sistema de solución de controversias y consagrar las fuentes jurídicas del MERCOSUR.

²⁰⁸ IRELA. óp. cit. citado por MARTÍNEZ PUÑAL, A. “La estructura institucional del Mercosur: hipótesis de reformas” *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 8 N° 3. Ed. La Ley. Pág. 74 y ss.

5.1 Personalidad jurídica del MERCOSUR

La atribución de personalidad jurídica que realiza el artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto convierte al MERCOSUR en un sujeto de derecho con la consiguiente aptitud de adquirir derechos y contraer obligaciones. Puede, en consecuencia, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos (art. 35, Protocolo de Ouro Preto). El MERCOSUR, en tanto ente jurídico, es una organización internacional, de alcance regional, con carácter intergubernamental, creada a través de un tratado internacional. En efecto, el nacimiento de la persona jurídica MERCOSUR tiene su causa eficiente en el Tratado de Asunción y los posteriores instrumentos dictados en su consecuencia y que son partes del mismo, en especial, el Protocolo de Ouro Preto.

5.2 Estructura Institucional Definitiva del Mercosur

El Protocolo de Ouro Preto fija la estructura institucional a partir de la actuación de seis órganos, sin perjuicio de los diversos organismos técnicos de asesoramiento que dentro de alguno de ellos se han constituido:

1. Consejo del Mercado Común (CMC);
2. Grupo Mercado Común (GMC);
3. Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM);
4. Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM);
5. Foro Consultivo Económico Social (FCES);
6. Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

5.2.1 Consejo Mercado Común (CMC)

En cuanto a su jerarquía, composición y función global (conducción política del proceso de integración) se reitera lo referido sobre el Tratado de Asunción:

Estructura: Se compone de las Reuniones de Ministros y del Foro de Consulta y Concertación Política.

Reuniones: Se reúne extraordinariamente cada vez que lo estime oportuno. En forma *ordinaria* se reúne dos veces al año. En este supuesto la reunión consta de dos sesiones, debiendo participar en la segunda los presidentes de los estados miembros, con quienes tiene la obligación de reunirse al menos dos veces al año (una por semestre); estos encuentros se conocen con el nombre de “Cumbres Presidenciales”. De las reuniones del CMC podrán parti-

VIII.5 cipar también ministros de áreas diferentes como otros funcionarios del mismo rango.

Funciones: Entre sus funciones más importantes figuran: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y de sus instrumentos complementarios; elaborar políticas, acciones necesarias para la conformación del MC; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR, negociar y firmar acuerdos en su nombre con terceros países y organismos internacionales, pudiendo delegar tales atribuciones al GMC; homologar el Reglamento Interno del GMC y designar al Director de la SAM.

El CMC se expresa a través de *decisiones* (Dec.) que son *obligatorias* para los estados partes. Debe, además, pronunciarse sobre las propuestas que le eleve el GMC y sobre los acuerdos remitidos por las Reuniones de Ministros.

5.2.2 Grupo Mercado Común (GMC)

Es el órgano de ejecución del sistema regional.

Su composición subjetiva y número de miembros no varía de lo fijado por el TA; la representación deberá responder a las esferas públicas aludidas (Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales). La designación de los miembros es facultad de los respectivos gobiernos y la coordinación del GMC es materia de los correspondientes Ministros de Relaciones Exteriores.

Estructura: SGTs (15), Grupos AD HOC (11), Reuniones Especializadas (15), Grupos Especiales (7).

Reuniones: Se mantiene lo expresado anteriormente. El número de encuentros oscila entre 4 y 7 reuniones. A sus sesiones podrá convocar a representantes tanto de órganos de la administración pública de los estados como de la estructura institucional del MERCOSUR.

Atribuciones: Entre sus atribuciones se destacan: velar por el cumplimiento del Tratado y actos derivados y adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones del CMC; elevar propuestas de decisiones al CMC (*facultad de iniciativa*) y manifestarse sobre aquellas que le presenten los demás órganos del bloque; crear y suprimir organismos de asesoramiento (SGT y Reuniones Especializadas); negociar y, cuando sea autorizado, firmar acuerdos internacionales por delegación expresa del CMC; elegir el Director de la SAM, aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas y supervisar las actividades de la SAM y homologar el Reglamento Interno de la CCM

Las normas jurídicas a través de las que se expresa se denominan *resoluciones* (Res.), las cuales son *obligatorias* para los estados partes.

5.2.3 Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

Es el órgano encargado de asistir al GMC y de concertar y vigilar el cumplimiento de las normas sobre la Unión Aduanera (UA) y los instrumentos de la política comercial común, bien sea en el ámbito intracomunitario como en las relaciones del MERCOSUR con terceros estados o agrupaciones regionales.

En lo que hace a su integración, la misma responde a los criterios antes mencionados (4 miembros titulares y alternos por estado) y cada delegación estatal se denomina “Sección Nacional” (SN).

El POP procede a constitucionalizar a la CCM dentro del esquema institucional del bloque, pues como vimos antes, su creación se había efectivizado a través de una decisión del CMC.

Estructura: Comités Técnicos (7) y el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

Reuniones: De manera *ordinaria* debe reunirse al menos una vez al mes y de forma *extraordinaria* cada vez que así lo solicite el GMC o un estado miembro. Sesiona válidamente con la presencia de tres (3) estados partes.

Competencia: En el ámbito de su competencia (administración y ejecución de la política comercial), se destacan las siguientes atribuciones: vigilar la aplicación de los instrumentos de política comercial común y del AEC (Arancel Externo Común) en las relaciones intra y extrabloque, lo que incluye, además, su seguimiento en los países y la consideración y análisis de los requerimientos que éstos le presenten; adoptar las directivas necesarias para la administración y ejecución de la política comercial; seguir la evolución de la UA y efectuar propuestas al GMC; informar a este último sobre la tramitación de las solicitudes recibidas en materia de política comercial y AEC y las decisiones que al respecto se han tomado; proponer al GMC nuevas normas o la modificación de las existentes en materia comercial y aduanera, lo que engloba también la revisión de las alícuotas arancelarias para ítems específicos; crear y supervisar la actividad de los CTs; negociar y firmar —cuando sea autorizada— acuerdos comerciales con terceras partes (países/ organismos internacionales) en los supuestos en que el GMC, habilitado por el CMC, le delegue tales poderes a través de mandatos específicos; en forma residual, llevar a

VIII.5 cabo cualquier tarea *vinculada* a la política comercial común que el GMC le solicite.

La CCM se expresa a través de *directivas* (Dir.) y *propuestas*. Las primeras son normas jurídicas *obligatorias* para los estados partes. Ambas clases de disposiciones serán adoptadas por el mecanismo del consenso y con la presencia de todos los países miembros; en los supuestos de ausencia de alguno de los estados las directivas y propuestas que sean consensuadas por las delegaciones presentes serán adoptadas *ad referendum* de la aprobación del país ausente y, a su vez, se tendrán por adoptadas en el caso que en el término de los treinta (30) días corridos a la reunión en cuestión dicho estado no formule objeciones totales o parciales.

Solución de Controversias: El marco de su competencia, le corresponde a la CCM el tratamiento y análisis de las *consultas* y *reclamaciones* que las SNs le presenten. Ambos son mecanismos para canalizar la posible solución de los problemas comerciales que puedan suscitarse entre los socios comunitarios.

Las presentaciones deben versar sobre aspectos que estén incluidos dentro del campo de competencia de la CCM.

Por expresa alusión del Protocolo, los tres órganos (CMC, GMC y CCM) tienen *capacidad decisoria*, es decir, las disposiciones que emiten constituyen normas jurídicas y por tanto son de obligatorio e imperativo cumplimiento y, además, son de naturaleza intergubernamental.

5.2.4 Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM)

Representa a los parlamentos de los estados partes. Se encarga principalmente de adoptar las medidas necesarias, en el ámbito de los poderes legislativos, a fin de acelerar la incorporación de la normativa MERCOSUR a los derechos nacionales y coadyuvar en la tarea de armonización de las legislaciones.

Constituye un órgano de carácter consultivo y deliberativo.

Estructura: Se compone de hasta 16 parlamentarios de ambas Cámaras en ejercicio, correspondiendo su designación a los respectivos legislativos de acuerdo a los procedimientos que cada uno de ellos regule al efecto.

Organigrama CPCM: Plenario, Secciones Nacionales, Mesa Ejecutiva, Subcomisiones (8) y la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

Mandato: Deberá procurarse que no sea inferior a dos años, a efectos de favorecer la necesaria continuidad.

Reuniones: Se reúne de manera *ordinaria* como mínimo dos veces por año y *extraordinaria* cuando exista una convocatoria especial suscripta por los 4 Presidentes de las Secciones Nacionales que la conforman.

Se expresa a través de *declaraciones, disposiciones, recomendaciones y dictámenes*. Siguiendo el régimen institucional general, las decisiones en el seno de la CPCM serán adoptadas por consenso de las delegaciones de todos los estados partes, aunque cada consenso individual en las SNs se obtendrá por votación (mayoría) de sus integrantes.

Tiene competencia para dictar su reglamento interno, el que no queda sujeto a la aprobación u homologación de ningún otro órgano del MERCOSUR.

Atribuciones: Son sus atribuciones: acelerar los procedimientos del derecho interno a fin de lograr la rápida entrada en vigor de las normas MERCOSUR; elaborar la política legislativa de integración, llevar a cabo estudios con el fin de facilitar la armonización de las legislaciones nacionales y aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán ambos remitidos a la consideración de los parlamentos nacionales; mantener informados a los Congresos sobre la evolución del MERCOSUR; solicitar a los órganos del bloque informaciones sobre la marcha del proceso, con especial referencia a los proyectos de orden político, económico, social y cultural; en el ámbito internacional, concertar relaciones de cooperación con parlamentos nacionales de terceros estados y con entidades de otros procesos de integración regional, además de firmar acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional; crear Subcomisiones (integradas por hasta 4 legisladores por estado) para el estudio de temas vinculados al proceso. A su vez, la CPCM se atribuyó la facultad de adoptar los recaudos necesarios a fin de facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR y se reservó la prerrogativa de ampliar dentro del marco del TA y del POP el tenor de las atribuciones fijadas en su reglamento.

5.2.5 Foro Consultivo Económico Social (FCES)

Representa a los sectores económicos y sociales de los países del bloque. Se encuentra investido de naturaleza consultiva.

Estructura: Se compone por las respectivas SNs y se integra por igual número de miembros por cada estado. La cantidad máxima por cada SN es de 9 delegados.

VIII.5

En cuanto a la forma de elección y conformación de los sectores representados en cada SN, se otorga plena autonomía organizativa con tres limitaciones: que las organizaciones presentes en la Sección constituyan las más representativas, que sean de ámbito nacional y, por último, que exista paridad en la designación de los delegados de los trabajadores y de los empresarios.

Cuenta con Comisiones y Comité Mixto CES-FCES.

Reuniones: El FCES se reúne en Plenario, de manera ordinaria, una vez cada 6 meses (mínimo) y de manera extraordinaria cada vez que sea necesario, sea por convocatoria de la SN Coordinadora, por solicitud de al menos dos SNs o por pedido de al menos 18 delegados en el Plenario. En lo que respecta a quórum se exige una presencia mínima doble, 3 SNs con una representación mínima de un tercio de las organizaciones representadas en el Plenario o 15 delegados del Plenario. Cada SN se entiende válidamente representada cuando están presentes dos organizaciones acreditadas.

El FC se expide a través de *recomendaciones*, sin embargo, su reglamento interno alude también a *las decisiones que adopte el Plenario*.

Atribuciones: Son sus atribuciones: emitir recomendaciones, por iniciativa propia o ante la consulta del GMC o de los “demás órganos del MERCOSUR”; seguir y analizar el “impacto social y económico” de las políticas del proceso de integración; proponer normas y políticas económicas y sociales en asuntos vinculados al MERCOSUR; impulsar una mayor participación de la sociedad en el proceso, promoviendo la real integración en el MERCOSUR; conformar Comisiones Temáticas Especializadas, Grupos de Trabajo y otros órganos de asesoramiento de cara al adecuado cumplimiento de sus funciones; entablar relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales de cualquier naturaleza, así como promover y hacer tratativas en vistas a la celebración de convenios de asistencia o de cooperación con tales instituciones y participar en organismos internacionales de su misma naturaleza.

5.2.6 Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

El POP la erige como órgano independiente y autónomo que procederá a dar “apoyo operativo” a todo el aparato institucional del bloque.

Tiene su sede permanente en Montevideo por “Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur”, aprobado por dec. 22/98/CMC. Funciona en el Edificio MERCOSUR.

Estructura: El personal está conformado por el Director, los Jefes de Sector y los demás funcionarios. La autoridad máxima es el Director, elegido de forma rotativa por el GMC “previa consulta” a los estados y designado por el CMC. Dura en su cargo 2 años y está vedada la reelección.

Facultades: Son sus facultades: elaborar el archivo oficial de toda la documentación del bloque; editar el Boletín Oficial del MERCOSUR en el cual se publica la normativa comunitaria; organizar las reuniones del CMC, el GMC y la CCM, como así también la de los demás organismos; comunicar “regularmente” a los países partes acerca de las medidas adoptadas por cada estado a fin de, “cuando sea necesario”, internalizar las normas MERCOSUR; desarrollar las tareas que le sean atribuidas por las demás disposiciones (protocolos y derecho derivado) o que le sean solicitadas por el CMC, el GMC o la CCM; confeccionar y presentar, para la aprobación por el GMC, tanto el proyecto de presupuesto como un informe final anual de sus actividades.

El organigrama de la Secretaría está integrado por: Director; Sector de Asesoría Técnica; Sector de Normativa y Documentación y Sector de Administración y Apoyo.

Durante la XXXII Reunión Ordinaria del CMC, se dictó la Dec. N° 07/07 que aprueba la nueva “Estructura Administrativa y Organizativa del MERCOSUR” a fin de fortalecerla ante las demandas actuales de la profundización del proceso de integración y dinamizar su apoyo a los demás órganos del MERCOSUR.

Con posterioridad, se ha establecido la Comisión de Representantes Permanentes ante el MERCOSUR, se ha creado por el Protocolo de Olivos el Tribunal Permanente de Revisión y se ha instalado el Parlamento del MERCOSUR.

5.2.7 Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)

Creada por Dec. del CMC N° 11 del 2003, reúne a las representaciones diplomáticas de los estados partes y cuenta con una presidencia dotada de funciones de representación internacional.

El presidente de la CRPM es designado por el CMC, a propuesta de los presidentes de los estados partes.

La CRPM tiene las siguientes competencias: asistir al CMC y a la Presidencia Pro Témpace del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos; presentar iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración

VIII.5 del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común y afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la CPCM y el FCES, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR. Su presidente, además de presidir los trabajos de la CRPM, puede representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del CMC. Participa, en tal carácter, en las reuniones del CMC y en las Reuniones de Ministros del MERCOSUR.

5.2.8 Tribunal Permanente de Revisión

Creado por el Protocolo de Olivos (18/02/02), tiene su sede en Asunción donde está instalado desde el año 2004. Se trata de una corte de arbitraje que sirve como instancia de recurso a los fallos de los tribunales arbitrales *ad hoc*. Esta institución puede ser única instancia, bajo acuerdo de las partes.

Este Tribunal debe evolucionar hacia la conformación de un órgano encargado de asegurar que las normas del MERCOSUR sean interpretadas y aplicadas de manera uniforme en el territorio de los países miembros, garantizando igualmente el acceso de particulares a la justicia, como uno de los pilares del estado de derecho que se busca consolidar de forma permanente en la región.

5.2.9 Parlamento del MERCOSUR

En repetidas ocasiones los presidentes de los estados partes se habían manifestado a favor de la creación del Parlamento del MERCOSUR. En 1999, esa iniciativa cobró entidad al dictarse en el marco de la XIV Reunión Plenaria de la CPC la Disposición N° 14/99 sobre “Institucionalización del Parlamento del Mercosur”, que estableció iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR (art. 1ª).

Durante los años siguientes se realizaron diversas propuestas en la agenda para la institucionalización del Parlamento, hasta que en octubre de 2003 el CMC y la CPC suscribieron un Acuerdo Interinstitucional como primera fase del proceso de instauración de un Parlamento Regional del MERCOSUR. El Acuerdo establecía que el CMC asumía el firme compromiso de consultar a la CPC en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes. Desde 1999, la CPC comienza estudios sistemáticos sobre el tema del Parlamento para elevar sus propuestas al CMC.

En el transcurso del año 2004, se trabajó en torno a la obtención de una propuesta consensuada de proyecto constitutivo del Parlamento y en el mes de diciembre de 2004, el CMC aprobó la Decisión 49/04 por la que se invistió a la CPC de la calidad de “comisión preparatoria para la realización de todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR”. Esta instalación se debería efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006.

Durante el primer semestre de 2005, la CPC comenzó sus tareas conformando un Grupo Técnico de Alto Nivel compuesto por expertos y técnicos a propuesta de los cuatro países para trabajar en la redacción de un texto de anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. En junio de 2005 se presentó ante el CMC un informe de actividades y un anteproyecto; el 8 de noviembre se eleva al CMC, a través de la presidencia *pro t mpore* uruguayo el proyecto final de Protocolo Constitutivo del Parlamento para su consideración. Finalmente, en ocasión de la XXIX Reunión Ordinaria del CMC y Cumbre de Jefes de estado, realizada en Montevideo el 8 de diciembre de 2005, se aprueba el referido Protocolo.

El acto protocolar de instalación del Parlamento tuvo lugar el 14 de diciembre de 2006, en la ciudad de Brasilia, a través de una sesión solemne convocada al efecto por el Senado Federal Brasileño, mientras que la ceremonia inaugural se realizó el lunes 7 de mayo de 2007 en la ciudad de Montevideo, donde tendrá su sede.

Estructura: El PM es el órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR, independiente y autónomo. Es unicameral y estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto; salvo durante su primera etapa de constitución en la que será integrado por parlamentarios nacionales designados al efecto por sus respectivos órganos legislativos. Se prevén dos etapas transitorias hasta su constitución definitiva, a saber: 2007/2010 y 2011/2014.

Sesionará por lo menos una vez al mes. El flamante PM estará conformado por 72 miembros, es decir, 18 legisladores titulares por cada país integrante e igual número de suplentes; respetando la pluralidad política existente al interior de los mismos.

El Parlamento será un espacio de debate para los miembros, pero no tendrá potestades vinculantes ni estatus supranacional.

Competencia: Su competencia est  establecida en el art. 4 del Protocolo y entre las atribuciones más importantes se destacan: velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR y por la preservación del régimen democrático en los estados partes, de conformidad con las normas del MER-

VIII.5 COSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los estados partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR; efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos establecidos en el POP sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración; realizar reuniones semestrales con el FCES a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR; organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos; recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los estados partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR; proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el CMC, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento; elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los estados partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración; fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR y, finalmente, elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al CMC dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.

5.3 Necesidad de la reforma de la estructura institucional

En ocasión de la III Reunión Extraordinaria del CMC, se resolvió por decisión N° 1/02, encomendar al GMC la presentación al CMC de propuestas destinadas al fortalecimiento institucional del MERCOSUR, con miras a perfeccionar su funcionamiento. Con posterioridad, por decisión N° 21/05 del CMC, se resolvió la constitución de un Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel (GANRI) para que elabore una propuesta integral de reforma institucional. La misma debía ser presentada antes de fines de diciembre de 2006, pero este plazo fue prorrogado, por la decisión N° 29/06 del CMC, hasta el mes de diciembre de 2007, debido a la complejidad y amplitud de los temas que se deben analizar. Asimismo, la mencionada decisión fija los lineamientos que se deben considerar prioritarios en el diseño de la propuesta de reforma institucional, a saber: reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias; perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR.

SUR; posible creación de órganos en el ámbito del MERCOSUR para la administración de políticas comunes; optimización de las funciones y competencias de la Secretaría, conforme a las necesidades del proceso; perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento sus órganos institucionales y adopción de un presupuesto que financie integralmente la estructura institucional del MERCOSUR.

6. INESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE CULTURA INTEGRATIVA

Como se expresara más arriba, un factor que conspiró contra el desarrollo y consolidación de los procesos de integración regional durante los años sesenta y hasta mediados de los ochenta, fue la ausencia de gobiernos democráticos en los distintos países. Es noción abecedario en la teoría de la integración que la inestabilidad política y la ausencia de una cultura integrativa entre sus miembros son factores que conspiran contra el éxito de todo proceso; y los países latinoamericanos embarcados en ellos saben de la verdad de este aserto.

Tomemos el caso de lo que hoy se conoce bajo el nombre de “Comunidad Andina”. La presencia simultánea de todos los componentes ha sido, de manera regular, un dato tan eventual como difícil. Cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena estuvo ausente Venezuela; al poco tiempo de su incorporación, Chile se retiró del proyecto en disconformidad con los términos de la decisión N° 24 que regulaba el régimen de la inversión extranjera; y cuando Fujimori disolvió el Parlamento peruano, en los hechos esa nación quedó excluida de la empresa para volver a participar, al cabo de un tiempo, del agrupamiento cordillerano. A ello debe adicionarse la guerra de 1995 que, suscitada por cuestiones limítrofes, enfrentó por varios días a Perú y Ecuador, y el Acuerdo de Bolivia con MERCOSUR, que data de 1997.

La enumeración de conflictos no fue menor en el escenario del Mercado Común Centroamericano (MCC). Es evidente que desde la guerra de las *cien horas* registrada por desavenencias emergentes de un partido de fútbol entre El Salvador y Honduras, pasando por las luchas que el sandinismo librara contra el dictador Anastasio Somoza, la conflictiva situación social generada por la presencia de la guerrilla salvadoreña y los enfrentamientos entre el gobierno y la unidad revolucionaria guatemalteca, entre otras cosas, aportaron un marco que en modo alguno lucía como el apropiado para ventilar alternativas que oxigenaran la actividad integrativa.

VIII.6

Este tipo de episodios —a excepción de la inestabilidad que ha caracterizado al Paraguay, pero sin incidencia en la región— no se ha sucedido en MERCOSUR, ámbito donde sí —al igual que en otros dos procesos individualizados más arriba— se constata la falta de una cultura integrativa. Es que si la integración es aprendizaje —y lo es— el tránsito de sus experiencias requiere entre otras cosas aptitud para adquirirla. Esa capacidad todavía sigue ausente en los procesos latinoamericanos. Una prueba de ello es que en nuestros pueblos no se aprecian los efectos sociales de la integración. Esa muestra tiene que ver con la falta de participación que por naturaleza debiera caberle a los habitantes de los espacios integrados. Y es sabido que si esa tendencia no se revierte, la suerte de estos procesos será adversa, ya que aunque tengamos la más firme decisión política, la más pulida instrumentación económica y jurídica, la tentativa está llamada al fracaso según lo certifican las experiencias históricas y, antes que nada, el sentido común.

Por ende, tenemos dicho que la integración requiere una tarea de docencia que no se agota en el aula, en los escritos de especialistas, ni el discurso de los políticos; debe expandirse hacia todos los rumbos de la sociedad para difundir sus contenidos y crear conciencia sobre su importancia. Un pueblo que ignora su valor es la más embarazosa e insuperable valla que debe sortearse para el éxito de la integración²⁰⁹.

6.1 **Normativa MERCOSUR sobre compromiso Democrático**

Partiendo de la base de que el MERCOSUR representa, por sobre todo, el más importante de los acuerdos políticos alcanzados en la región, los conceptos de confiabilidad, armonía, razonabilidad y previsibilidad pasan a integrar el lenguaje y la convivencia política, económica y social de las sociedades que lo componen.

La *red de seguridad política* del MERCOSUR genera las reglas de juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales existentes. La integración genera un nivel de interdependencia tal, que el juego de intereses cruzados lleva progresivamente a los actores públicos y privados a moverse en un escenario político común, que excede los aparatos políticos nacionales. En efecto, los avances en la construcción del mercado común implican necesariamente la conformación de un *espacio polí-*

²⁰⁹ MIDÓN, M. A (Febrero de 2002) “Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de Integración, algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica” en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 6, N° 1. Ed. La Ley. Bs. As. Págs. 147-148.

tico común en el que, en forma implícita, rige una “política MERCOSUR”.

En este contexto, los cuatro estados partes del MERCOSUR, junto a Bolivia y Chile, han constituido el “Mecanismo de Consulta y Concertación Política” en el que se consensúan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial.

Efectivamente, en ocasión de la X Reunión del CMC (San Luis, 25 de junio de 1996), se suscribió la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

Posteriormente, en la Reunión del CMC de julio de 1998, los presidentes de los estados partes del MERCOSUR y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”, por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribió la “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz” a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus países y promover su progresiva articulación y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.

6.2 Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED)

El Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED) fue creado por decisión N° 24/04 del CMC, tiene por finalidad que éste analice y afiance el desarrollo, la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional, con especial énfasis en el MERCOSUR.

VIII.6

El CEMPED funciona en la sede del Tribunal Permanente de Revisión, en la ciudad de Asunción, y coordina, en forma conjunta con la CRPM, el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR.

6.3 Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM)

El Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM), institucionalizado por decisión N° 05/07 del CMC, tiene los siguientes objetivos: contribuir al fortalecimiento de los objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; realizar el seguimiento de procesos electorales en los estados partes del MERCOSUR; coordinar las actividades del Cuerpo de Observadores Electorales del MERCOSUR que se realicen a pedido del estado parte en el que tenga lugar el proceso electoral y elaborar la normativa para el desempeño de sus funciones y, finalmente, realizar actividades y estudios vinculados a la consolidación de la democracia en la región.

7. MUNICIPIOS Y MERCOSUR

Cabe destacar, que ni el Tratado de Asunción ni el Tratado de Ouro Preto, previeron formalmente la participación de los gobiernos locales y municipios en el proceso de toma de decisiones en el Mercosur.

A pesar de esta omisión, las autoridades locales de la región trabajaron arduamente en la defensa de sus intereses y constituyeron una red de ciudades a la que denominaron Mercociudades, a los fines de hacerse visibles y aunar esfuerzos de forma cooperativa, para alcanzar el objetivo de lograr un espacio de *co-decisión* en el ámbito del MERCOSUR sobre las materias de su competencia.

7.1 Mercociudades²¹⁰

La red Mercociudades fue fundada en el año 1995 por los jefes de gobierno de las ciudades de Asunción, Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador y Montevideo.

²¹⁰ CHASQUETTI, D. (2003) *Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional*. Montevideo. Friedrich Ebert Stiftung (FESUR). Colección Análisis y Propuestas. Págs. 7-9. Ed. Electrónica: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20y%20 propuestas&t_listen=x&sortierung=jab

El proceso fundacional comienza en marzo de ese año, durante la V^o Reunión de Alcaldes de la Sub-Región Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI), realizada en la ciudad de Asunción²¹¹.

En esa oportunidad, los gobernantes de las capitales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay señalaron la necesidad de constituir un espacio de las ciudades en el seno del MERCOSUR con el objetivo de participar en el proceso de integración regional. Para ello, encargaron a la ciudad de Asunción la organización de la primera Cumbre de las Ciudades del MERCOSUR. En julio de 1995, las ciudades convocantes volvieron a reunirse en la ciudad de Porto Alegre a los efectos de definir las características generales que asumiría la asociación de ciudades. Finalmente, los días 10 y 11 de noviembre de 1995, se desarrolló en la ciudad de Asunción la I^o Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos del Mercosur, donde se firmó el *Acta Fundacional de Mercociudades*. Este documento formalizaba la creación de la red y establecía los elementos centrales de su andamiaje institucional: un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y nueve Unidades Temáticas orientadas al análisis de aspectos específicos de la labor municipal (Comercio Exterior, Ciencia y Tecnología, Cultura, Turismo, Planificación Estratégica, Planeamiento Urbano, Desarrollo Social, etc.)²¹².

El Acta Fundacional establecía que Mercociudades estaría integrada por “ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación, interés integracionista o perfil internacional pueden contribuir a la red” y que el Consejo elaboraría un proyecto de Estatuto. La I^o Cumbre de Mercociudades ratificó a la ciudad de Asunción como responsable de la Secretaría Ejecutiva durante el período de un año e instituyó un Consejo integrado por las ciudades de Córdoba, Rosario, Brasilia, Belo Horizonte, Concepción, Montevideo y Porto Alegre²¹³.

²¹¹ Este encuentro internacional se realizó el 7 de marzo de 1995, bajo la consigna “MERCOSUR, opciones y desafíos para las ciudades”. La declaración final, conocida como Acta de Asunción, proponía la conformación de una red de ciudades del MERCOSUR.

²¹² Las nueve Unidades Temáticas y sus respectivas ciudades coordinadoras eran: Municipalidades y Universidades, La Plata; Comercio Exterior, Curitiba; Ciencia, Tecnología y Banco de Talentos, Río de Janeiro; Cultura, Salvador; Turismo, Florianópolis; Gestión Municipal y Planificación Estratégica, Porto Alegre; Planeamiento Urbano y Ambiental, Rosario; Desarrollo Social, Educación y Salud, Montevideo; Legislación y Política Tributaria Municipal, Brasilia. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (2002) *Mercociudades: Una respuesta de las Ciudades al desafío de la Integración*. Montevideo.

²¹³ Acta de la Cumbre de Asunción disponible en <http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/index.html>

VIII.7

El proceso de fundación se completa en la II° Cumbre, realizada en septiembre de 1996 en la ciudad de Porto Alegre, con la aprobación del *Estatuto Social de Mercociudades*, la formulación del *Plan de Acción de Mercociudades* y la incorporación de las primeras ciudades chilenas.²¹⁴

El estatuto determinaba los rasgos institucionales que tendría la red en el futuro: una Cumbre anual de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva *pro t mpore*, un Consejo de Ciudades compuesto por dos ciudades de cada uno de los estados partes del Mercosur, y Unidades Temáticas encargadas de analizar diferentes problemáticas. Dos años más tarde se agregaría un órgano consultivo denominado Comisión Directiva, integrado por la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva, la que la ejerció en el período anterior y la que la ejercerá en el siguiente.

El Plan de Acción, por su parte, proponía las líneas principales para institucionalizar la red: a) consolidar Mercociudades a través de la búsqueda del reconocimiento oficial de los gobiernos centrales y la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil; b) ampliar el relacionamiento con otras instituciones representativas del poder local, para lo cual se proponía impulsar un entendimiento con la red de ciudades europeas *Eurocities*²¹⁵, y ocupar un espacio de representación junto a las principales organizaciones y redes de ciudades; c) dotar a Mercociudades de mecanismos operacionales, como un sitio web, una revista informativa y un calendario permanente de actividades de las Unidades Temáticas; y d) la implementación de políticas de intercambio, mediante la universalización de las experiencias exitosas de gesti n²¹⁶.

7.1.1 Objetivos de Mercociudades

El objetivo político central que perseguían los fundadores de Mercociudades era lograr el reconocimiento institucional del MERCOSUR a los efectos de participar en el proceso de decisión

²¹⁴ En 1996 ingresan las ciudades de Santiago de Chile y Concepción (Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, *Mercociudades: Una respuesta de las Ciudades al desafío de la Integración*. Montevideo, 2002).

²¹⁵ *Eurocities* es la principal red de ciudades de Europa. La misma se orienta a la inclusión de los asuntos urbanos en la agenda de la Unión Europea, el desarrollo de proyectos de cooperación entre las ciudades asociadas, la promoción e impulso de redes de trabajo entre las grandes ciudades europeas. En la actualidad cuenta con 132 ciudades asociadas.

²¹⁶ Plan de Acción de Mercociudades, 96-97. Porto Alegre, II Cumbre de Mercociudades. Las definiciones adoptadas en Porto Alegre resultan sumamente importantes para comprender el ulterior desarrollo de Mercociudades; V. <http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/index.html>

de la integración. La Declaración de la Cumbre fundacional reclamaba “el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional...” y solicitaba “la formulación de un modelo integrado que se corresponda con la estructura institucional montada por el Mercosur y que torne posible, por tanto, la inserción del conjunto de las ciudades en el sistema regional”. En idéntico sentido, el inc. a) del art. 2 del estatuto afirma que la red procura “el reconocimiento en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”. En cierta forma, Mercociudades pretendía imponer una perspectiva a la integración anclada en la participación de otros actores sociales y políticos.

Entre 1996 y 1999, las autoridades de Mercociudades desarrollaron una serie de iniciativas orientadas a obtener el reconocimiento institucional de parte del MERCOSUR, exponiendo sus puntos de vista y planteos en cada oportunidad. Realizaron gestiones ante las Cancillerías nacionales, enviaron “Cartas a los Presidentes” de los estados partes con la firma de los principales gobernantes de las ciudades (Mariano Arana de Montevideo, Carlos Filizzola de Asunción, Fernando de la Rúa de Buenos Aires, Tarso Genro de Porto Alegre, Marta Supplicity de Sao Paulo, César Maia de Río de Janeiro, etc.), realizaron encuentros paralelos a las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR y a las sesiones del GMC y el CMC, presentaron propuestas específicas de cómo debería ser la inclusión de las ciudades en la estructura del MERCOSUR²¹⁷, etc.

Esta presión rindió su primer fruto en diciembre de 2000, cuando el CMC aprobó la constitución de la *Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI)*²¹⁸.

Asimismo, Mercociudades persiguió otros objetivos vinculados con la cooperación horizontal entre las ciudades. A tales efectos, desarrolló Unidades Temáticas que con el paso del tiempo se transformaron en verdaderas subredes de ciudades. Las mismas muestran una gran autonomía en su accionar, un interesante, aunque desparejo, nivel de participación de las ciudades y, fundamentalmente, un trabajo sostenido en torno a problemáticas específicas. Ello posibilitó que Mercociudades fuera también un escenario de

²¹⁷ Plan de Acción de Mercociudades, 96-97. Porto Alegre, II Cumbre de Mercociudades. Las definiciones adoptadas en Porto Alegre resultan sumamente importantes para comprender el ulterior desarrollo de Mercociudades disponible en <http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/index.html>

²¹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 59/00, Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. 14 de diciembre de 2000.

VIII.7 intercambio y cooperación entre las ciudades socias. En muchos casos, se desarrollaron estrategias compartidas para enfrentar problemas comunes o para coordinar la participación conjunta de las ciudades en ámbitos diversos como el Programa UR-BAL de la Unión Europea o el Programa Ciudades Educadoras²¹⁹. Además, Mercociudades ha facilitado la transferencia de modelos de gestión (por ejemplo, la elaboración de Planes Estratégicos de las ciudades promovidos por la Unidad Temática de Planificación a cargo de Rosario) o de políticas exitosas (por ejemplo, los Planes de Igualdad de Oportunidades promovidos por la Unidad Temática de Género y Municipio a cargo de Montevideo).

En resumen, Mercociudades mostró desde su fundación una doble evolución político-institucional. Por un lado, desarrolló y fortaleció un carácter de asociación política que se enfrentó a la orientación *excluyente* y *presidencialista* impuesta por los gobiernos nacionales en el proceso del MERCOSUR. Por otro, evolucionó como una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas.

7.2 Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR²²⁰

El 15 de diciembre de 2000, el GMC aceptó la propuesta presentada por la Cancillería argentina de creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI). Según la resolución 90/00, la REMI buscaría “promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los estados partes, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región”.

El 14 de junio de 2001, en la ciudad de Asunción, la REMI realizó su primera sesión de trabajo. Desde entonces, se reuniría en siete ocasiones, formularía tres Planes de Trabajo y elevaría a los organismos superiores del MERCOSUR un total de nueve recomen-

²¹⁹ URB-AL es un programa de cooperación de la Comisión Europea dirigido al conjunto de ciudades y regiones de la Unión Europea y América Latina. Ciudades Educadoras es un movimiento creado en 1990 por el Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de que los gobiernos locales trabajen en torno a proyectos de desarrollo educativo en el ámbito urbano (Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, *Mercociudades: Una respuesta de las Ciudades al desafío de la Integración*. Montevideo, 2002).

²²⁰ CHASQUETTI, D. (2006), *El MERCOSUR y las ciudades*. Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo. Colección Análisis y Propuestas, págs. 14-17. Ed. Electrónica: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20y%20 propuestas&t_listen=x&sortierung=jab

daciones. El 4 de junio de 2004, en la ciudad de Buenos Aires, la REMI realizó su última sesión. La tercera y última recomendación elevada en esa instancia al FCCP suena como un verdadero epitafio de la REMI: “revisar la instancia de participación de las ciudades dentro de la estructura institucional de MERCOSUR, contemplando el valor político que las mismas tienen en el desarrollo efectivo del bloque regional” (Acta REMI 04/01).

Durante su funcionamiento, la REMI mostró cuatro importantes problemas que complicaron su funcionamiento y viabilidad. El primero tuvo que ver con la importancia jerárquica otorgada al organismo. Al comienzo, la REMI se vinculaba directamente con el GMC, pero al poco tiempo se estableció que su organismo inmediato superior sería el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) (decisión 02/02 del CMC). Por tanto, la situación jerárquica de la REMI empeoró a partir de ese momento, ya que el FCCP no es un organismo con capacidad decisoria como sí lo es el GMC. Las recomendaciones elevadas por la REMI pasaban al FCCP, el cual las evaluaba y, en caso de considerarlas pertinentes, las elevaba al GMC. La distancia entre los gobernantes locales y los centros de decisión del MERCOSUR había aumentado drásticamente a partir de marzo de 2002. El destino de cada una de las recomendaciones es una prueba cabal de esta afirmación, ya que en la mayoría de las ocasiones las mismas quedaron *entrampadas* en los complicados vericuetos administrativos y burocráticos del MERCOSUR.

Un segundo problema tuvo que ver con la relevancia del organismo. El MERCOSUR eligió el formato “Reunión Especializada”, uno de los tipos de organismos definidos en 1991 (resolución 04/91 del GMC) y confirmado luego de Ouro Preto (resolución 20/95 relativa a la estructura del bloque). Este mecanismo fue creado como una modalidad organizacional subsidiaria de los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción. En virtud de que estos últimos contaban con requisitos específicos de funcionamiento —tema a estudiar, plazo para expedirse, etc.—, el MERCOSUR creó las Reuniones Especializadas para temas que requieran “modalidades operacionales diferentes a aquellas de los Subgrupos de Trabajo, tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones”. Desde entonces, este tipo de organismo fue utilizado para el tratamiento de temas como turismo, prevención de drogas, cooperativas, ciencia y tecnología, etc. Cuando el MERCOSUR creó un organismo para la participación de los municipios no tenía otra opción que adoptar la modalidad de la Reunión Especializada. Para tomar una decisión de mayor relevancia debería haber reformado el POP, algo que hubiera sido sumamente complejo en ese momento. No obstante ello, los

VIII.7 jefes de gobiernos locales no quedaron conformes con ese tratamiento y siguieron exigiendo un organismo de mayor jerarquía como lo prueban las Declaraciones de las Cumbres de Mercociudades realizadas en Montevideo (2004) y Buenos Aires (2005).

Un tercer problema tuvo que ver con la agenda construida por la REMI. Repasemos rápidamente los temas tratados en su corta existencia:

- Estudio de los regímenes de autonomía municipal de los estados partes.
- Inclusión de la perspectiva local en las resoluciones del MERCOSUR.
- Intercambio de experiencias e informaciones entre ciudades con características similares (turísticas, de frontera, agrícolas, portuarias, con desarrollo en materia de tecnología de punta, etc.) a través de las coordinaciones nacionales.
- Gestión de distintos proyectos ante el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (residuos sólidos, fortalecimiento institucional REMI, etc.).
- Seguimiento y participación en los trabajos del Grupo *Ad Hoc* de Integración Fronteriza del MERCOSUR.
- Creación de una Oficina Técnica de apoyo al trabajo de la REMI en Montevideo.
- Elaboración de la Carta de Autonomía (Principios) de los Municipios del MERCOSUR.

Como podrá observarse, buena parte de la agenda suponía acciones de cooperación, análisis o intercambio de *buenas prácticas*. Con la excepción de los ítems “inclusión de la perspectiva local en el MERCOSUR” y “Gestión de proyectos ante el MERCOSUR”, las restantes líneas de trabajo podrían haber sido impulsadas en el marco de Mercociudades.

Esto indica que la agenda política de la REMI mostró un escaso diferencial respecto a lo que Mercociudades venía desarrollando. Esta es una de las principales razones de su fracaso. Considerando el costo que tiene el desarrollo de estas instancias institucionales (en materia de viajes, hoteles, viáticos y tiempo de los participantes), parece claro que la REMI no representaba una ventaja evidente para los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, los beneficios a obtener por los participantes aparecían como muy lejanos. Únicamente las ciudades comprometidas con el proceso de reclamos y exigencias al MERCOSUR podían afrontar el costo de

una empresa con esas características. En definitiva, la REMI enfrentó un típico problema de *acción colectiva*, con escasos incentivos selectivos para los participantes y poderosos estímulos para actuar como un *free rider* (“que el gasto lo hagan otros, y si hay algún logro nos beneficiaremos todos”).

Un cuarto problema tuvo que ver con la forma de trabajo de la REMI. En su segunda reunión (Montevideo, octubre de 2001) los participantes decidieron evitar la creación de una estructura institucional propia del organismo, como lo habían hecho otras Reuniones Especializadas. Se intentaba no duplicar esfuerzos ni crear burocracias desmedidas. Por esa razón se resolvió encomendar parte del trabajo de la REMI a las Unidades Temáticas de Mercociudades (UTs), lo cual generó un típico problema de organización del trabajo. Mientras la REMI funcionaba de acuerdo a las reglas del MERCOSUR (Presidencia Pro Témpore semestral y delegaciones negociadas por país), las UTs trabajaban de acuerdo a las normas de Mercociudades y sus coordinadores no siempre respondían a las exigencias de las autoridades formales del organismo de integración. Este problema fue visualizado desde un inicio, pero las alternativas formuladas con el paso del tiempo nunca tuvieron andamiaje.

7.3 Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

Seis meses después de la última sesión de la REMI, el CMC aprobó la decisión 41/04 que crea el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Los *considerandos* de la decisión aluden a la “dimensión política creciente” del proceso de integración, la “necesidad de acciones coordinadas” y la “conveniencia de la cooperación de las autoridades locales entre sí”. Estos argumentos, en cierto modo, reconocen una realidad inocultable, esto es, la complejidad del proceso de integración. Sin embargo, los mismos resultan insuficientes a la luz de los argumentos presentados por Mercociudades en su propuesta de creación del Foro: “En nuestra región, Mercociudades se ha transformado a lo largo de estos últimos años en un actor relevante del acontecer regional. Su crecimiento en número de miembros, como su accionar en materia de cooperación y formulación de propuestas, evidencian una madurez que puede ser aprovechada por el MERCOSUR. Asimismo, Mercociudades ha desarrollado una lógica de participación de carácter regional e individual, muy diferente a la lógica de Secciones Nacionales impuesta por el MERCOSUR, que restringe la pluralidad de visiones de los gobiernos locales a los intereses particulares de cada país. Por otra parte, los Alcaldes, Intendentes y Prefeitos municipales que habitualmente participan de la

VIII.7 REMI son, junto a los Presidentes y legisladores de la CPC, los únicos actores de la integración que cuentan con la legitimidad democrática que brindan las urnas. Su participación en el proceso de integración como actores de mayor relevancia y prestigio puede acercar más el MERCOSUR al ciudadano”²²¹.

La decisión 41/04 es muy breve y consta de seis artículos. El primero establece el objetivo del Foro: “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental dos estados partes del MERCOSUR”. El artículo 4 establece sus potestades: “podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio do Grupo Mercado Común”.

Como podrá apreciarse, la fórmula utilizada está muy lejos de contemplar la aspiración inicial de Mercociudades de “alcanzar la co-decisión en asuntos de su competencia”, como así también de la fórmula de la Unión Europea para su Comité de las Regiones: “será un órgano de consulta de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento (...) para materias como la política regional, redes transeuropeas, cultura, formación profesional, educación, salud pública, empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte”.

Finalmente, la estructura del Foro Consultivo queda definida en el artículo 3 cuando se señala que estará formado por “un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos”. La idea de establecer dos comités facilita, sin duda, el proceso de trabajo del organismo, pero puede dificultar gravemente el proceso de toma de decisiones. En este sentido, tendrá una especial relevancia el Reglamento Interno que defina el organismo, el cual deberá resolver temas muy diversos como la composición del organismo, los procedimientos para la toma de decisiones ante la eventualidad de que los comités no se pongan de acuerdo, como el establecimiento de criterios para la coordinación del trabajo de los mismos.

8. CONCLUSIÓN

Lo expuesto con anterioridad, demuestra las deficiencias de la estructura institucional de MERCOSUR y los intentos que se han

²²¹ Propuesta de “Creación del Foro de Municipios del MERCOSUR”. STPM, diciembre de 2004.

realizado a lo largo de estos años por corregir las mismas, dados los cambios políticos y económicos acontecidos a nivel regional y global.

Esta nota disvaliosa es reconocida por la generalidad de la doctrina, analistas, dirigentes y operadores. Sin embargo, entendemos que la misma no debe interpretarse como una amenaza a la evolución del MERCOSUR y, por consiguiente, considerarse causa de su fracaso, al contrario, creemos que en el escenario actual está la oportunidad de corregir todos aquellos aspectos normativos, económicos y administrativos que afectan negativamente a las instituciones del MERCOSUR, de modo de asegurar su crecimiento y progreso.

Es necesario renovar cada día el compromiso con la consolidación de este proceso de integración; la integración regional no se perfecciona por sí sola, requiere una actuación conjunta y consensuada de todos los actores que responda a las demandas políticas de la región, sin olvidar la realidad socio-económica reinante.

Las instituciones deben estar en condiciones de generar una cultura institucional del bloque, debe crearse un órgano supranacional que exteriorice y garantice el interés comunitario, es decir, un avance de la supranacionalidad por sobre la intergubernamentalidad dominante. Sólo así, se podrá avanzar hacia el objetivo máximo que es la conformación del Mercado Común.

En este punto, vale la pena recordar lo expresado por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, cuando sostuvo que el mayor desafío del MERCOSUR es crear su propia burocracia y organismos supranacionales. Sólo así daremos entidad a la idea de integración que entendemos como un proyecto político, indisolublemente unido a la vigencia y la defensa de la democracia, nuestra identidad y cultura, la igualdad de oportunidades, la paz y la seguridad y, por lo tanto, cuantitativamente superior al intercambio comercial, capaz de armonizar en un espacio común todas las dimensiones de la vida humana.

- ABREU BONILLA, S. (1992) *Mercosur e Integración*. Montevideo. Segunda edición. Fundación de Cultura Universitaria.
- ARBUEY-VIGNALI, H. (2004) *Las claves jurídicas de la integración: en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*. Santa Fé. Ed. Rubinzal Culzon.
- BARRAZA A.; Fardel, S. (1998) *Mercosur. Aspectos Jurídicos y Económicos*. S/D. Ed. Ciudad Argentina.
- BOUZAS, R.; Soltz, H. (August 2002) "Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos el caso Mercosur". Hamburg, Institut Für Iberoamerika, citado por CAETANO, G. (2004) *Los retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur*. Montevideo. Ed. Friedrich Ebert Stiftung.
- CHASQUETTI, D. (2006) *El Mercosur y las ciudades*. Montevideo. Colección Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Stiftung (FESUR).
- (2003) *Mercociudades y la IX Cumbre de Mercociudades: la emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional*. Montevideo. Colección Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Stiftung (FESUR).
- DI BIASE, H. (1995) "Introducción al Derecho de la Integración con especial referencia al Mercosur" en AA.VV (S/D) *El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos*. Serie Congresos y Conferencias N° 11, UCUDAL, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Política. Montevideo (Uruguay).
- EGAÑA, C. (2001) *Derechos Humanos y empresas: una relación difícil. De la oposición a la convergencia*. Buenos Aires-Madrid. Cuadernos de Época, Serie Integración Económica.
- ESTOUP, L.; Fernández Leyes, J. (2001) *Derecho vigente del Mercosur*. Buenos Aires. La Ley.
- GARRE COPELLO, B. (1991) *El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur*. Montevideo. Universidad de la República.
- GÓMEZ CHIARELL, C. A.; Rota Chiarelli, M. (1992) *Integraçao: directo e dever*, LTr, Sao Paulo (Brasil), S/D,
- MARTÍNEZ PUÑAL, A. (junio de 2004) "La estructura institucional del Mercosur: hipótesis de reformas" en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 8, N° 3. Buenos Aires. La Ley.
- MEDINA, M. (1979) "La integración regional", en *Revista Política Internacional*, N° 114, Madrid (España).
- MIDÓN, M. A. (Febrero de 2002) "Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de Integración, algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica" en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 6, N° 1. Buenos Aires. La Ley.
- PEÑA, F. (1972) *Argentina y Brasil en el sistema de Relaciones Internacionales*, citado por LOPRESTI, R. P. (2007) *Constituciones del Mercosur*. Buenos Aires. La Ley.
- PEROTTI, A. (Febrero de 2002) "Estructura Institucional y Derecho en el Mercosur" en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*. Año 6, N° 1. La Ley.
- SOSA, A. (1982) *El antecedente integratorio más fuerte: Argentina-Brasil-Chile (ABC)*, Buenos Aires. Fundari.

Consultas en Internet

CHASQUETTI, D. (2006) *El Mercosur y las ciudades*. Montevideo. Colección Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Stiftung (FESUR). Versión electrónica: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20y%20propuestas&t_listen=x&sortierung=jab

——— (2003) *Mercociudades y la IX Cumbre de Mercociudades: la emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional*. Montevideo. Colección Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Stiftung (FESUR). Versión electrónica: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20y%20propuestas&t_listen=x&sortierung=jab

Páginas web recomendadas

Unión Europea: www.europa.eu

MERCOSUR: www.mercosur.int

FMI: www.imf.org

BM: www.bancomundial.org

GATT: www.gatt.org

FESUR: www.fesur.org.uy

ALADI: www.aladi.org

IX

**REGIONES METROPOLITANAS
EUROPEAS EN ALEMANIA.
Perspectivas para la próxima década**



REGIONES METROPOLITANAS EUROPEAS EN ALEMANIA. Perspectivas para la próxima década²²²

BRIGITTE ADAM* (COORD.)

I. PREFACIO

En los últimos tiempos ha cobrado notoria actualidad la discusión en torno a los grandes centros urbanos y a las áreas metropolitanas. Este nuevo interés no sólo se traduce en numerosas publicaciones, sino también en una serie de actividades en las diversas regiones y en las resoluciones políticas a nivel nacional y provincial.

Ya no son los estados nacionales los que definen la competencia global, sino las respectivas ciudades y regiones, en las que se concentran funciones económicas globales. Esta nueva certeza pone en tela de juicio el objetivo nacional del equilibrio entre las regiones. En el plano regional y comunal se hace necesaria una planificación integrada. ¿Qué importancia revisten los intereses sociales y ecológicos del desarrollo urbano en una discusión sobre política metropolitana con claro sesgo económico? ¿Cómo pueden integrarse aquellos espacios dentro de las regiones metropolitanas que no poseen una relevancia económica especial? La presente contribución analiza estos interrogantes.

Agradecemos a la Dra. Adam —directora de proyecto en el Departamento Desarrollo Urbano de la Oficina Federal de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial— el abordaje urbano regional y la inserción de la discusión metropolitana en una perspectiva de planeamiento territorial más amplia.

Peter-Paul Dreesbach
Dr. Henning Walcha

²²² El artículo original, en alemán, fue publicado en el N° 34 de *Kommunal Politik* (2006) Alemania. KAS. Disponible en <http://www.kas.de/wf/de/33.7772/>

* Brigitte Adam nació en 1961 en Oberhausen, Alemania. Se graduó en 1987 en la Universidad de Dortmund con el título de Ingeniera en Ordenamiento Territorial. Se doctoró en 1991 en la Universidad de Oldenburg. Actualmente se desempeña como Directora de la Agencia Federal de Construcción y Ordenamiento del Territorio en Bonn, Alemania.

Coordinadores Política Comunal
 Grupo de Trabajo Política Interior
 Departamento Central Política y Asesoramiento
 Konrad Adenauer Stiftung

2. POLÍTICA METROPOLITANA EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN

2.1 *Sesgo económico de la política metropolitana*

En la política y la ciencia, la discusión de los últimos años en torno a los espacios metropolitanos se concentra en su importancia económica. Contrariando la definición clásica que describe a la metrópoli como “capital y centro político, económico y social de un país”²²³, parecería ser que el concepto hoy se utiliza unilateralmente como sinónimo de centro económico sobresaliente.

El interés que en los tiempos de la globalización despiertan los espacios metropolitanos resulta de la creciente competencia entre los países, producto del mayor número de competidores internacionales que puján por acceder a los mercados. De hecho, desde una visión global, las funciones económicas sobresalientes, igual que la capacidad productiva, se concentran en determinados puntos geográficos.

En Alemania, la Conferencia de Ministros de Ordenamiento Territorial subrayó la importancia de las regiones metropolitanas (“regiones metropolitanas europeas”) en su resolución sobre el marco político del ordenamiento territorial, aprobada en 1995²²⁴. Dice la resolución: Las áreas metropolitanas “son motores del desarrollo social, económico y cultural que cumplen la función de preservar la capacidad productiva y la competencia de Alemania y de Europa”²²⁵. Siguiendo la estructura descentralizada y federal de Alemania, la resolución enumeraba un total de siete regiones metropolitanas: seis regiones metropolitanas constituidas (Hamburgo, Berlín-Brandeburgo, Rin-Ruhr, Rin-Meno, Stuttgart y Munich) más el área conocida como “triángulo sajón”, como región metropolitana de posible constitución futura. Una ampliación de la resolución de 1997, incorporó el triángulo sajón en pie de igualdad con las otras regiones. Sobre la base de la resolución, los *länder* tomaron la ini-

²²³ Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie.

²²⁴ Cfr. Resolución de la Conferencia de Ministros de Ordenamiento Territorial del 8 de marzo de 1995.

²²⁵ Ídem.

ciativa e integraron los enunciados del documento en sus planes y programas estadales para seguidamente llevarlos a la práctica.

En el Plan de Desarrollo Territorial Europeo²²⁶ de 1999 se destaca la especial importancia de las regiones metropolitanas para un desarrollo equilibrado y coherente del territorio de la UE. Análogamente al ordenamiento territorial alemán, el concepto europeo destaca la función sobresaliente de las regiones metropolitanas cuando señala entre otros conceptos: “la creación de varias zonas dinámicas de integración global, compuestas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, interconectadas y rodeadas de espacios urbanos y zonas rurales vinculadas de diferente tamaño, jugará un papel clave en mejorar el equilibrio territorial en Europa”²²⁷.

No obstante, en estos momentos no existen ni en Alemania ni en el nivel europeo programas destinados expresamente a fomentar las metrópolis o zonas metropolitanas.

La Estrategia de Lisboa de la UE (2000) y sobre todo las correspondientes directivas estratégicas elaboradas a mediados de 2005, enfatizan claramente el crecimiento y el fomento de las ciudades como polos de crecimiento²²⁸. La estrategia está orientada a fortalecer los puntos fuertes entre las zonas geográficas más débiles, por lo que quedarían excluidas las metrópolis y regiones metropolitanas ubicadas en espacios económicamente dinámicos. Esto no ocurre, en cambio, en aquellos casos en los que las resoluciones prevén subsidios destinados a ampliar las redes metropolitanas transeuropeas, ya que en ese caso se consideran en particular estas regiones como grandes conglomerados urbanos.

2.2 *Iniciativa “Regiones metropolitanas europeas en Alemania”*

En el marco de un proyecto patrocinado por el estado nacional²²⁹, las regiones identificadas por la Conferencia de Ministros de Ordenamiento Territorial han conformado en 2001 una iniciativa informal para representar sus intereses comunes en Alemania y en

²²⁶ Gestionado durante la Presidencia de Alemania de la UE.

²²⁷ Comisión Europea (ed.) (1999). Pág. 21

²²⁸ www.europa.eu

²²⁹ “Red Regiones del Futuro” en el marco del Programa “Proyectos modelo de ordenamiento territorial”, financiado por el Ministerio Federal de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (actualmente: Ministerio Federal de Transporte, Obras Públicas y Desarrollo Urbano) y asistido por la Oficina Federal de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.

IX.2 la Unión Europea²³⁰. Acompañados por un asesor externo, los miembros de la iniciativa elaboraron un documento en el que exponen su estrategia y señalan que “los objetivos más importantes de la iniciativa son formular la identidad de las regiones metropolitanas en Alemania y sus demandas en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, mejorar su competitividad y capacidad de acción en el nivel europeo, impulsar el desarrollo y la implementación del concepto de una red metropolitana eficaz en Alemania, además de consolidar y profundizar la cooperación dentro de un sistema de red”²³¹. Asimismo, las representaciones de las regiones formularon ocho reclamos dirigidos a “los actores públicos y privados responsables en las regiones metropolitanas y las instancias de decisión de las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial de los *länder*, el estado nacional alemán y la Unión Europea (UE), así como los sectores especializados interesados”.

Las ocho demandas planteadas por las regiones metropolitanas son:

1. La política de todos los niveles y todas las carteras ministeriales deberá prestar más atención a los intereses de las regiones metropolitanas.
2. Las formas de cooperación regional eficaces deberán contar con respaldo político y los recursos económicos correspondientes.
3. Las principales áreas de trabajo de las regiones metropolitanas abarcarán la planificación supralocal, la facilitación de infraestructura y la promoción de las economías regionales.
4. Las regiones metropolitanas incrementarán su cooperación en el nivel nacional e internacional para seguir mejorando su eficiencia y fortalecer sus intereses comunes.
5. Cada región metropolitana elaborará su perfil específico como lugar de inversión y producción.
6. Las regiones metropolitanas tomarán medidas destinadas a establecer una adecuada división de tareas y funciones.
7. Las regiones metropolitanas deben generar identidad regional y promover la cooperación de sus vecinos.
8. Las regiones metropolitanas alemanas fortalecerán y coordinarán las actividades que atañen al nivel europeo.

²³⁰ Más recientemente se ha sumado la región Hannover.

²³¹ www.deutsche-metropolregionen.org

El borrador de este documento estratégico fue presentado y discutido en la conferencia internacional “Metropolitan Governance” en abril de 2003 en la ciudad alemana de Stuttgart.

El papel especial que la política de ordenamiento territorial asigna a las regiones metropolitanas ha desatado un importante debate. A instancias de otras regiones, a comienzos de 2005 hubo un nuevo tratamiento de las resoluciones de la Conferencia de Ministros de Ordenamiento Territorial. Representados por sus instituciones públicas y con el apoyo de organizaciones intermedias y empresarias, otros conglomerados urbanos importantes solicitaron ser incorporados al círculo de regiones metropolitanas europeas. Se trató de las regiones Nuremberg, Hannover-Braunschweig-Gotinga, Triángulo Rin-Neckar y Bremen. La Conferencia de Ministros efectivamente hizo lugar al pedido formulado por las cuatro regiones metropolitanas europeas nuevas en Alemania²³².

Desde julio de 2005, la iniciativa abarca once Regiones Metropolitanas Europeas en Alemania y cuenta con un sitio propio en internet²³³.

3. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Hasta ahora, ni la definición de región metropolitana ni el trabajo realizado por la iniciativa pueden apoyarse en un trabajo de investigación importante. No existe un estudio que fundamente por qué tal o cual conglomerado urbano no debe ser considerado región metropolitana y mucho menos existen propuestas analíticas en cuanto a la definición de región o zona metropolitana. De todos modos, la investigación seguramente se vería rebasada en sus posibilidades si quisiera establecer indicadores mínimos definitivos, ya que la decisión de cuántos espacios metropolitanos deben ser considerados zonas de promoción sigue siendo política. No obstante, es necesaria una penetración teórica y empírica del fenómeno para poder apreciar adecuadamente cuáles son las medidas necesarias y los efectos derivados de las estrategias políticas seguidas.

3.1 *Funciones metropolitanas*

En los últimos tiempos han surgido una serie de líneas de investigación que se ocupan de la definición de las así llamadas funciones metropolitanas. Hacia mediados de 1980, Friedmann presentó

²³² Véase en Anexo, Mapa I.

²³³ www.deutsche-metropolregionen.org

IX.3 un trabajo que lleva por título “The World City Hipótesis”²³⁴ y cuya hipótesis central sigue siendo válida. Partiendo de siete indicadores —centros financieros importantes, sedes de empresas multinacionales, sedes de organizaciones internacionales, sector de servicios pujante, centros productivos, importantes nudos de transporte, densidad demográfica— Friedmann organizó el sistema urbano en forma jerárquica y distinguió entre ciudades primarias y secundarias. Desde entonces se publicaron una serie de contribuciones frecuentemente citadas y muy reconocidas sobre investigación de metrópolis, entre las que cabe citar “The Global City” de Saskia Sassen²³⁵ y los del grupo de trabajo “Globalization and World Cities Study Group (GaWC)” entre otros. En relación a Europa, la autoridad francesa de ordenamiento territorial DATAR presentó el estudio “Les Villes Européennes”.

A pesar de lo disímil de los diferentes enfoques y sus puntos de referencia teóricos, se observa gran coincidencia en las dimensiones básicas que caracterizan a las regiones metropolitanas. Bloてvogel²³⁶ provee una síntesis concluyente, en la que identifica tres áreas funcionales superiores:

- Funciones de decisión y control.
- Funciones de innovación y competencia.
- Funciones de *gateway* o puerta de enlace.

También la Agencia Federal de Obras y Ordenamiento Territorial alemán ha identificado un conjunto de indicadores tomando en consideración los datos disponibles que pueden ser asignados a las mencionadas áreas. La Agencia brinda explícitamente asesoramiento político y presta colaboración al Ministerio de Ordenamiento Territorial correspondiente, es decir el Ministerio Federal de Transporte, Obras y Desarrollo Urbano.

3.1.1 **Funciones de decisión y control**

Las regiones metropolitanas son centros del poder político y económico. Aquí es donde se controlan las corrientes financieras y de información. Consiguientemente, un indicador central de este ámbito es la cantidad de matrices multinacionales radicadas en la región. Desde estas centrales parten las decisiones que repercuten

²³⁴ FRIEDMANN, J. (1986) “The World City Hypothesis” en *Development and Change* 17. Págs. 69-84.

²³⁵ SASSEN, S. (1991) *The Global City*. New York. London, Tokyo. Princeton.

²³⁶ BLOTEVOGEL, H. H. (2002) “Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung”, en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 6/7.2002. Págs. 345-351

mucho más allá de las fronteras regionales o nacionales. Pero en las regiones metropolitanas también se ejerce influencia indirecta sobre las decisiones económicas y políticas. Empresas de servicio cercanas al denominado *Advanced Producer Sector* influyen hoy sensiblemente en las decisiones empresarias. En numerosos trabajos de investigación se asigna gran importancia a la organización espacial y las interdependencias globales del *Advanced Producer Sector*. Revisten también importancia los centros del poder político como ministerios y organismos públicos, dado que ejercen un gran poder de atracción sobre las empresas y otorgan a las ciudades y regiones un carisma supraregional.

Tabla 1. Sinopsis: Funciones, subfunciones e indicadores establecidos por la Agencia Federal de Obras y Ordenamiento Territorial de Alemania			
Indicador	Fuente	Año base	Gravitación
Funciones de decisión y control			
Subfunción: función de decisión y control empresaria (SF1)			
Suma de los ocupados en la localización según el ranking de las 1.000 empresas líderes (SF 1a)	Thomson Finacial	2000	0,5
Suma de las ventas en la localización según el ranking de las 1.000 empresas líderes (SF 1b)	Thomson Finacial	2000	0,5
Subfunción: Localización de Servicios Avanzados relacionados con empresas (SF 2)	Eigene Erhebungen	2002/2003	1
Subfunción: función de decisión y control en relación al capital (SF 3)			
Capitalización de mercado de las acciones negociadas en la localización bursátil (SF 3ª)	World Federation of Exchanges	2000	0,5
Número de empresas extranjeras enlistadas (SF 3b)	World Federation of Exchanges	2000	0,5
Subfunción: función de decisión y control políticos (SF 4)			
Sede de gobierno (nacional), población 2000 (SF 4a)	Banco Mundial	2001	0,2
Sede de gobierno (nacional), PBI 2001 (SF 4b)	World Bank	2001	0,6
Organizaciones internacionales (SF 4c)	The Europe World Year Book	2000	0,2
Funciones de innovación y competencia			
Subfunción: generación de innovaciones técnicas y científicas (SF 5)			
Universidades (SF 5ª)	Universidad Shanghai Jiao Tong	2003	1
Subfunción: generación de innovaciones sociales y culturales (SF 6)			

IX.3

Tabla 1.			(Cont.)
Indicador	Fuente	Año base	Gravitación
Ciudades que organizaron los Juegos Olímpicos de verano (SF 6 ^a)	IOC		0,333
Ciudades que presentaron su candidatura para los Juegos Olímpicos de verano (SF 6b)	IOC		0,333
Presentaciones de los Rolling Stones y Bruce Springsteen (SF 6c)		2002/2003	0,333
Funciones gateway			
Subfunción: acceso a personas (SF 7)			
Trasbordo de contenedores en TEU (SF 7 ^a)	Autoridad portuaria de Hamburgo	2002	0,3
Carga en aeropuertos internacionales (SF 7b)	ACI	1999	0,35
Pasajeros en aeropuertos internacionales (SF 7c)	ACI	1999	0,35
Subfunción: acceso al conocimiento (SF 8)			
(sin asignación por ahora)			
Subfunción: acceso a mercados (SF 9)			
Localización de ferias con superficie de exposición superior a 100 000 m ² (SF 9 ^a)	AUMA	2002	0,4
Visitantes de las ferias (SF 9b)	AUMA	2002	0,6
Fuente: Adam, Goeddecke-Stellmann, Heidbrink (2005)			

3.1.2 Funciones de innovación y competencia

En este punto adquieren gran relevancia las instituciones científicas y de investigación. Se asume que hace falta una determinada densidad de instituciones dedicadas a las ciencias y a la investigación para crear la masa crítica necesaria para generar un ambiente creativo. Del mismo modo, la diversidad de la vida cultural contribuye al intercambio internacional de grupos de personas como artistas, científicos, ejecutivos o políticos y crea un clima propicio para generar innovaciones. Las regiones metropolitanas ofrecen condiciones de infraestructura adecuadas para organizar grandes eventos deportivos y culturales. A estas calidades científicas y culturales se asigna el potencial necesario para atraer innovaciones al lugar, ya sea en forma directa por la presencia de las instituciones de investigación, ya sea en forma indirecta cumpliendo con las demandas que plantea la joven generación de ejecutivos o científicos en relación con la oferta cultural local.

3.1.3 Funciones Gateway

Entre los factores fundamentales para un buen intercambio de conocimientos e informaciones figura la presencia de buenas

conexiones internacionales y múltiples opciones para entablar contactos personales.

Una característica típica de las metrópolis es contar con una muy buena infraestructura de transporte. La integración en una red de transporte internacional e intercontinental a través de aeropuertos y ferrocarriles de alta velocidad y autopistas asegura el fácil acceso a las metrópolis y junto con otros factores contribuye a crear las condiciones adecuadas para acceder a fuentes de conocimiento, informaciones y mercados en estas regiones. Otros indicadores de las funciones gateway que cumplen las zonas metropolitanas son ferias y exposiciones, congresos y una infraestructura de telecomunicaciones de alto desarrollo técnico.

3.2 Regionalización

La cantidad de áreas metropolitanas y sus dimensiones varían fuertemente de país en país. Alemania cuenta con una serie de áreas metropolitanas, pero ninguna que pueda compararse con París o Londres. El país germano se caracteriza por su estructura federal y descentralizada que ha generado gran cantidad de asentamientos humanos grandes y pequeños. No obstante, si sumáramos los valores adjudicados a cada zona, Alemania quedaría ubicada detrás de Estados Unidos y antes de Francia y Gran Bretaña.

Del mismo modo se modificaría el ranking internacional si se analizaran regiones en lugar de ciudades. Tanto Alemania como la Unión Europea consideran que el análisis de regiones o zonas más que ciudades o metrópolis, permite incrementar el atractivo y la competitividad internacional local al sumarse diferentes calidades y ofertas de comunas vecinas funcionalmente interdependientes. Fortalecer el criterio *regional* tiene por objeto compensar desventajas competitivas y contribuir a un desarrollo territorial más coherente.

La Agencia Federal de Obras y Ordenamiento Territorial elaboró con ayuda de sistemas informáticos geográficos una primera base tentativa con datos regionalizados²³⁷ a fin de desarrollar una base comparada que reduzca las distorsiones que se generan a raíz de las diferencias entre los regímenes administrativos vigentes (a nivel municipal) en las áreas metropolitanas identificadas.

El enfoque regional constituye la base para las funciones metropolitanas agregadas (sumatoria de valores estandarizado²³⁸): en

²³⁷ ADAM, Götdecke-Stellmann, Heidbrink (2005) "Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven", en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 7. Págs. 417-430.

²³⁸ Véase en Anexo, Mapa 2.

IX.3 un primer paso se trazan alrededor de cada área metropolitana identificada con un valor de mínimo de 6 círculos cuyos radios aumentan a medida que se incrementa el valor agregado de las funciones metropolitanas. Los círculos simbolizan lo que se denomina el “superávit de relevancia” de estas áreas metropolitanas, sin que éste concepto sea definido en términos concretos. En un segundo paso se unen todas las áreas metropolitanas ubicadas dentro de estos círculos—incluidas aquellas que sumaron menos de 6 puntos— que no distan más de 20 km una de otra, formando así un polígono multipolar.

4. POLÍTICA DEL ESPACIO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DE UNA PLANIFICACIÓN INTEGRADA

La regionalización se plantea como una alternativa de comparación objetiva, cuyos resultados no están referidos al tamaño de las ciudades, pero también desde la perspectiva de las subzonas que no cumplen en forma directa ninguna función metropolitana. ¿Qué papel juegan estas zonas para las regiones metropolitanas? ¿En qué medida se benefician de las áreas metropolitanas y en qué medida éstas de ellas? Y ante todo: ¿cómo puede organizarse la integración de los diferentes subespacios?

Cuando se ensaya una respuesta a estas preguntas es necesario examinar el desarrollo económico y de otra índole del entorno de los llamados “núcleos metropolitanos”²³⁹, planteándose inexorablemente el tema de la delimitación, es decir la definición de tamaño de las regiones metropolitanas.

4.1 Desarrollo económico en la periferia

El Mapa 2 muestra la distribución puntual, en parte monocéntrica y en parte policéntrica, de las funciones metropolitanas de la que surge la selectividad espacial de las metrópolis. Al mismo tiempo se aprecia que las funciones metropolitanas no se limitan a los núcleos. Una serie de ciudades medianas del entorno tienen “funciones de gobierno secundarias” aunque admitidamente no poseen relevancia global aún. También encontramos sedes de empresas líderes o localizaciones de empresas de *servicios avanzado*²⁴⁰. Esta distribución reafirma la regionalización de la política de áreas metropolitanas, pero también sugiere una posible competencia entre lo que está *adentro* y lo que está *afuera*.

²³⁹ Esto es, locaciones con elevado valor agregado.

²⁴⁰ Véase en Anexo, Mapa 3.

Otros subespacios pueden clasificarse como áreas de crecimiento sin necesidad de cumplir funciones metropolitanas, como es el caso de los centros logísticos o polos de oficinas localizados en el entorno de los aeropuertos. En función de estudios de casos relevados (París, Madrid, Randstad, Berlín), Burdack, Herfert y Rudolph²⁴¹ describen para áreas metropolitanas de Europa occidental una periferia en la que la división de diferentes áreas funcionales se superpone en forma sectorial y concéntrica. Surgen nuevas especializaciones y centralidades que con el paso del tiempo pueden experimentar *enriquecimientos* funcionales. Si, por ejemplo, observamos la evolución que han tenido las localizaciones de los aeropuertos vemos que crece la importancia de otros factores económicos, además de la cantidad de pasajeros o del volumen de carga. En todos los casos se va ampliando el así llamado *non aviation sector* (es decir el sector que no se ubica directamente dentro del contexto de la aviación) del cual forman parte el sector gastronómico y de consumo, pero también la posibilidad de realizar congresos o reuniones directamente dentro del complejo aeroportuario²⁴².

4.2 Integración, delimitación y cooperación

El desarrollo económico que se produce en el entorno de los núcleos metropolitanos genera complejos patrones de localizaciones e interdependencias dificultando una adecuada delimitación de las regiones. Debe tenerse en cuenta, además, que la capacidad funcional de una región requiere considerar otros aspectos puntuales como por ejemplo los lugares de recreación en las inmediaciones o zonas prioritarias para la preservación de los recursos naturales. Consiguientemente, el producto bruto interno (PBI) del entorno —como principal indicador de la competitividad— fluctúa fuertemente sin que surja un panorama claro. Aun cuando ciertas subáreas no albergan ninguna función metropolitana ni tampoco pueden presentar ninguna otra especialización económica, mantienen una estrecha relación con la región. Por lo tanto, cuando se busca identificar una región, además de las funciones metropolitanas y aspectos económicos adicionales, deben incluirse otros factores.

²⁴¹ BURDACK, J.; Herfert, G.; Rudolph, R. (eds.) (2005) Europäische metropolitane Peripherien. Beiträge zur Regionalen Geographie. Leipzig.

²⁴² La 11^o Conferencia para Planificadores de Renania del Norte Westfalia “Nuevas geografías de la centralidad” (3 de noviembre de 2005), tuvo lugar en el aeropuerto de Colonia-Bonn y fue organizada por la Academia de Investigación Espacial y Planificación e Instituto para la Investigación del Desarrollo Estadual y Urbano y la Construcción.

IX.4

Goebel²⁴³ analizó el dilema de la regionalización en función del problema de delimitación que presenta al área metropolitana de Munich. Combina diferentes formas de delimitación de una región analizando la afluencia diaria de mano de obra en función de su interdependencia, los factores y *clusters* estructurales en función de la homogeneidad²⁴⁴ y una superposición de la delimitación regional de diferentes agentes regionales (sistema de transporte público de pasajeros, distrito de la Agencia de Trabajo, delimitación del conglomerado, etc.). Invariablemente se incluye la irritante pregunta por los valores umbral: ¿qué grado de interdependencia o qué grado de urbanización se requiere para que una comuna aldeaña forme parte de la región?

Las conclusiones fundamentales del estudio de Goebel señalan que las áreas interdependientes penetran considerablemente las zonas adyacentes a Munich y van mucho más allá de lo que es la región administrativa propiamente dicha. Además, según el enfoque que se elija se obtendrán diferentes regiones. Por lo tanto no puede haber una *región completa*, en todo caso una región muy extensa, en cierto modo una masa de unificación de diferentes contextos regionales.

La problemática de delimitación esbozada para el caso Munich se multiplica en regiones policéntricas. En tal sentido, mucho habla en favor de una ampliación flexible de espacios de planificación existentes mediante cooperaciones dentro de espacios más grandes. Las dificultades de asignación que pueden presentarse en la definición de zonas marginales *internas* y *externas* pueden ser equilibradas integrando los subespacios periféricos lindantes en los procesos de cooperación. Sin embargo, es difícil imaginar cómo se pueden administrar estas *megaregiones*.

Todo parece indicar que las mismas representaciones de las *regiones metropolitanas europeas en Alemania* tienen dificultades para hacer una delimitación clara de las comunas o departamentos y comunicar esa delimitación de manera creíble. Asimismo en el caso de regiones que han efectuado una clara delimitación, ésta siempre

²⁴³ GOEBEL, V. (2005) "Wo hört die Region München auf?", en *RaumPlanung* 120/1, Págs. 111-116.

²⁴⁴ Densidad demográfica, porcentaje de superficie construida y para fines de transporte de la superficie total, densidad habitacional, bachilleres, empresas agropecuarias por cada 1.000 habitantes, impuestos por contribuyente, población, porcentaje de ocupados en el sector terciario que deben aportar al seguro social, salario bruto promedio por cada 1.000 habitantes, beneficiarios de la asistencia social, porcentaje de la población mayormente activa, nacimientos por cada 1.000 habitantes, saldo migratorio por habitante, superficie habitacional por habitante, deudas por habitante.

será dinámica. En la actualidad son muchos los municipios que se postulan para integrar la región metropolitana. El área metropolitana de Hamburgo, por ejemplo, fue *ampliada* oficialmente en diciembre de 2005.

En adelante será importante controlar la integración espacial y la organización de las regiones metropolitanas.

Igual importancia reviste la interconexión del objetivo económico preservando el atractivo de las regiones como zonas residenciales para sus habitantes. Hoy, las consecuencias negativas de un desarrollo territorial basado unilateralmente en factores económicos afectan sobre todo a las regiones industrializadas más antiguas. En forma preventiva, Suiza integra en su política de grandes conglomerados urbanos con claro sesgo económico aspectos que hacen a la preservación de los recursos y promueve el desarrollo hacia adentro de los grandes conglomerados y no hacia afuera.

4.3 Extrapolación: Ejemplos de políticas metropolitanas

En los últimos años asistimos a una reedición de conceptos y estrategias integradas en relación con las metrópolis europeas. Particularmente conocido es el Plan Londres, precedido por el “London Study” como una suerte de inventario. Una estrategia similar encaró la capital alemana Berlín en su Plan de Desarrollo Urbano. En 2004 se dio a conocer el Concepto de Desarrollo Urbano Berlín 2020. Seguidamente delinearemos las principales características de ambos planes como forma de ilustrar distintas facetas de las políticas metropolitanas. Como tercer ejemplo se presenta una región que ciertamente no está en un mismo nivel con Berlín y mucho menos con Londres, pero que simboliza a las claras el sentido amplio (¿inflacionario?) con el que se está empleando el término metrópoli. Se trata del área metropolitana Estrasburgo/Ortenau.

4.3.1 El Plan Londres

Londres es considerada la principal metrópoli de Europa sino del mundo. Por lo tanto, los enunciados del Plan Londres de 2004 se basan en las condiciones de una ciudad o un área urbana económicamente dinámica y en crecimiento. La autoridad responsable del plan de desarrollo urbano de Londres es la Autoridad del Gran Londres creada en 2000. El área administrativa Gran Londres abarca las ciudades centrales de City of London, City of Westminster y otros 31 distritos urbanos (*London boroughs*), y con ello la región comúnmente conocida como “Londres”. La superfi-

IX.4 cie es de 1.579 km² y la población suma 7.172.036 habitantes según el censo del 2001.²⁴⁵

A partir de una definición británica más amplia de ciudad sustentable, el Plan Londres asigna un importante espacio a cuestiones que hacen a la calidad de vida urbana: “El Plan Londres está dirigido al mayor desafío que enfrenta la ciudad: cómo acomodar el sustancial crecimiento demográfico y económico de Londres de modo tal de lograr una sociedad más abierta y equitativa y mejorar la herencia y el medio ambiente de Londres”. El plan contiene estrategias de desarrollo que dividen a la metrópoli en cinco grandes zonas: West London, North London, Central London, South London y East London. A pesar del ambicioso objetivo de integración del Plan Londres y del crecimiento *dado*, el documento asigna un rol pionero al desarrollo económico: todas las zonas fueron clasificadas en primer término según su importancia como polos de desarrollo económico. No obstante, el Plan Londres se concentra claramente en la ciudad o el área urbana y sus potencialidades. La perspectiva está dirigida fuertemente hacia adentro y es evidente que en razón de la posición destacada de Londres la comparación con otros espacios metropolitanos no es un aspecto de relevancia.

4.3.2 Plan de Desarrollo Urbano Berlín 2020

El concepto de desarrollo urbano 2020 de la ciudad de Berlín, elaborado por la Oficina de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad, comienza con un capítulo que lleva por título “Región metropolitana”. El capítulo está dedicado a incrementar la competitividad internacional de la ciudad. La jurisdicción del Gobierno de la Ciudad termina en los límites de la ciudad de Berlín, en tanto que el concepto de metrópoli actualmente incluye a todo el *land* de Brandeburgo.

El estudio indica que en 2003 vivían en la región metropolitana 5.962.998 habitantes en una superficie de 30.369km². Por lo tanto, la densidad demográfica de la región es muy baja en promedio.

Otros capítulos son en sí mismos más integrativos que el capítulo “Región metropolitana”, dominado fuertemente por el elemento económico, por ejemplo el capítulo “Ciudad social” o también “Espacio libre/espacio público”. En tal sentido se intenta integrar la política metropolitana en el desarrollo urbano, en lugar de

²⁴⁵ GREATER LONDON AUTHORITY (ed.) (2004) The London Plan: A Summary. Véase www.london.gov.uk

impulsar una política metropolitana propiamente dicha como estrategia integrada. Este enfoque confirma la interpretación claramente económica del concepto.

4.3.3 Estasburgo/Ortenau

Un certamen con el título “cooperación metropolitana” impulsado recientemente por la autoridad francesa de ordenamiento territorial DATAR (2005) arrojó como resultado la existencia de 15 regiones metropolitanas. Sin duda se ubican en un nivel muy inferior al área metropolitana de París y también de la mayoría de las regiones metropolitanas alemanas. Estas regiones recibirán subsidios oficiales por los próximos dos años con el fin de elaborar una estrategia de desarrollo regional. La región Estrasburgo/Ortenau abarca el área de Estrasburgo y el departamento de Ortenau lindante al este en Alemania. La cantidad de habitantes no alcanza el millón. Si bien es cierto que Estrasburgo es sede del Parlamento Europeo, el Consejo de Europa, la Corte Europea de Derechos Humanos y la universidad, con lo que cumple evidentes funciones representativas, el entorno es más bien modesto. A pesar de la estructura atípica por no ser concéntrica (el *núcleo metropolitano*, por un lado, el *entorno* por otro), existen posibilidades de complementación, pero también requerimientos de integración: el departamento de Ortenau ofrece atractivos paisajísticos, en particular en lo que se refiere a turismo, lugares de recreación y por ende también en lo referente a calidad de vida en la región. Divide la región el límite entre Alemania y Francia, y adicionalmente una barrera natural: el Rin. Teniendo en cuenta la “masa de unificación” identificada por Goebel cabe preguntarse si no existen otros espacios funcionales, sobre todo aquellos que se generan a partir del desplazamiento diario de personas desde sus lugares de residencia a sus lugares de trabajo.

Más que por los problemas ecológicos que acompañan el atractivo y el crecimiento de las regiones metropolitanas el consciente colectivo se siente preocupado en estos momentos (segundo semestre 2005) por las problemáticas sociales. Basta con recordar los disturbios en los suburbios parisinos que hacia fines de 2005 se extendieron a otras ciudades francesas e invitaron a reflexionar sobre la problemática mucho más allá de las zonas afectadas.

IX.5 5. CONCLUSIONES. REQUISITOS PARA UNA PLANIFICACIÓN INTEGRADA EN REGIONES METROPOLITANAS

Si la perspectiva de las regiones metropolitanas en la próxima década es su desarrollo integrado, es posible extraer conclusiones sobre las necesarias condiciones de las cuales se deducen algunas sugerencias para los actores públicos y privados en las regiones, como así también los agentes de decisión a nivel federal y estatal, acerca de cómo encarar el desarrollo de estrategias integradas.

5.1 *Inserción de las regiones en la jerarquía global*

Sin entrar en el terreno de las definiciones terminológicas, sería importante que cada región definiera su posición dentro de un contexto urbano y regional más amplio. ¿En qué medida la región tiene carácter metropolitano? ¿En qué áreas cumple funciones metropolitanas? Es importante apreciar correctamente qué funciones son competitivas y cuáles merecen ser promovidas. En la mayoría de los casos el carácter abierto del concepto (inclusión de espacios metropolitanos *menores*) excluye la posibilidad de abarcar el abanico completo de funciones metropolitanas.

5.2 *Aceptación de geometrías variables*

El territorio de las regiones metropolitanas será indefectiblemente variable. Las múltiples interdependencias imposibilitan definir con exactitud las conexiones regionales. Por razones de organización, sin embargo, se necesita una definición espacial que necesariamente adquiere el carácter de una masa de unificación a la que a su vez pueden pertenecer subespacios de organización más pequeños. Además, es necesario observar de cerca qué acontece en las regiones marginales para encarar posibles cooperaciones flexibles con ciudades o regiones vecinas.

5.3 *Enraizamiento de la región metropolitana en la población*

La región metropolitana tiene que estar enraizada en la población. Así como se sabe que más allá de su referencia local se vive en un determinado *land* o en un determinado espacio histórico y cultural, es necesario tomar conciencia de la pertenencia a la región metropolitana. En Alemania, los municipios aledaños a Hamburgo buscan obtener la patente “HH” (Hamburgo) y es sabido que el prefijo telefónico “089” de Munich incluye una serie de municipios vecinos como una suerte de tarjeta de presentación que es

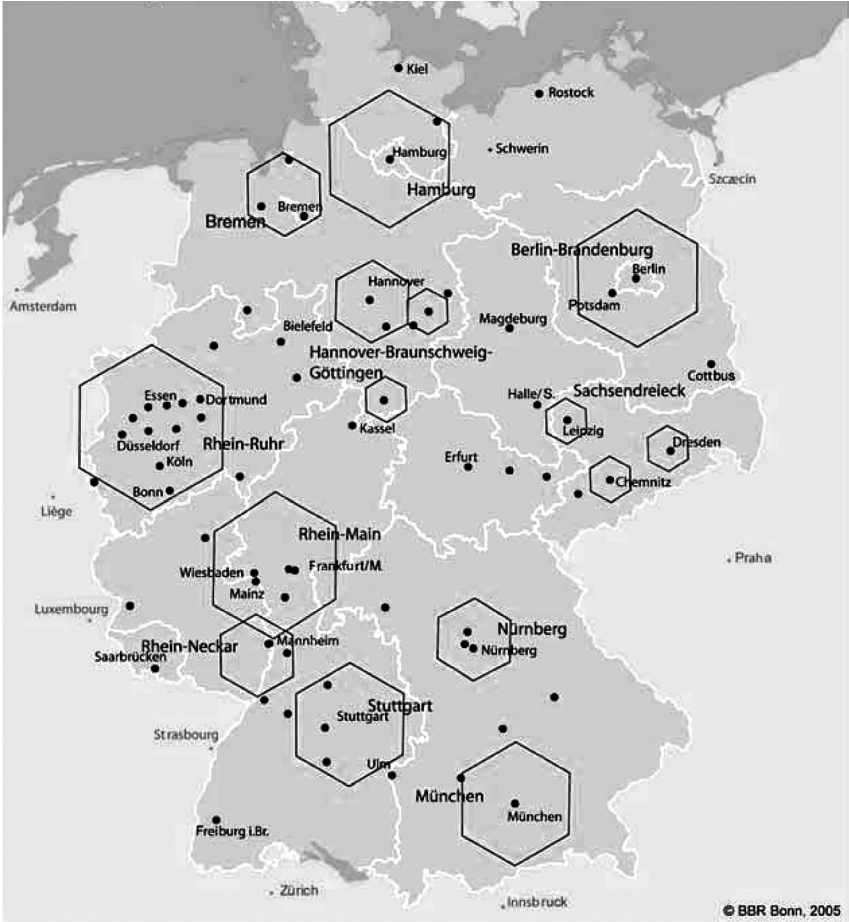
IX.5

importante poder exhibir ante empresas internacionales. Cuanto más internacional sea la región, tanto más importante es la integración de los diferentes grupos lingüísticos y culturales. Las relaciones públicas y la programática de las regiones metropolitanas deben ser traducidas al menos a varios idiomas. También es necesario integrar los actores privados de la región. Las empresas están interesadas en una imagen positiva de la región.

La voluntad de cooperar con una región metropolitana o contribuir a su desarrollo existe en muchas partes. Sin embargo, se requiere de determinados actores en determinados lugares para poner en marcha los procesos correspondientes, por lo que en una primera instancia éstos siempre son selectivos. Para que pueda darse una planificación integrada es necesario lograr la apertura espacial, social y técnica de estos procesos.

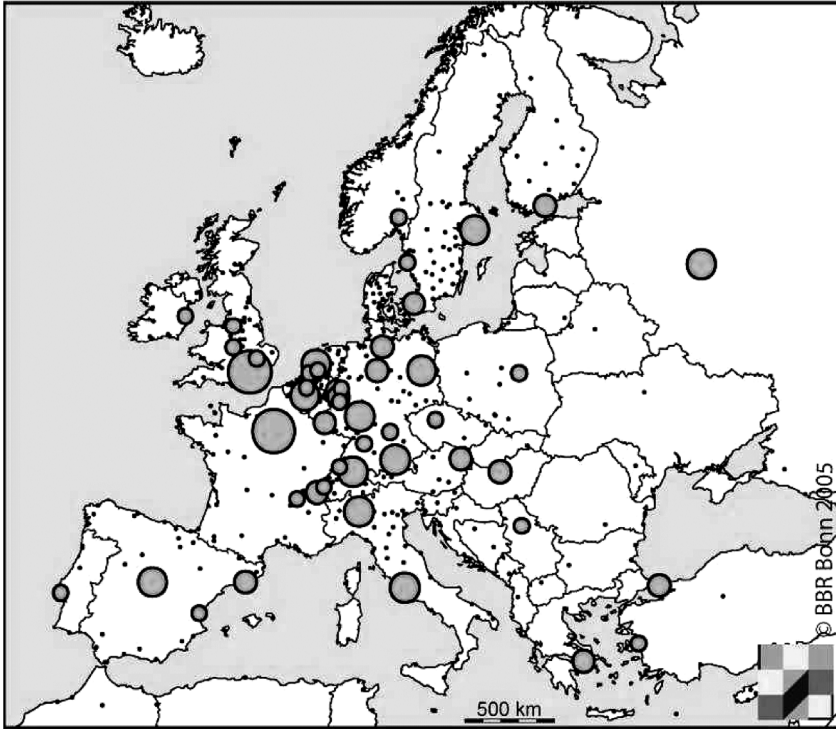
IX.6 6. ANEXO

Mapa I: Regiones Metropolitanas Europeas en Alemania



- ◻ Símbolo Región Metropolitana Europea
- Gran ciudad (> = 100.000 habitantes, centro superior)

Mapa 2: Regiones económicas en Europa



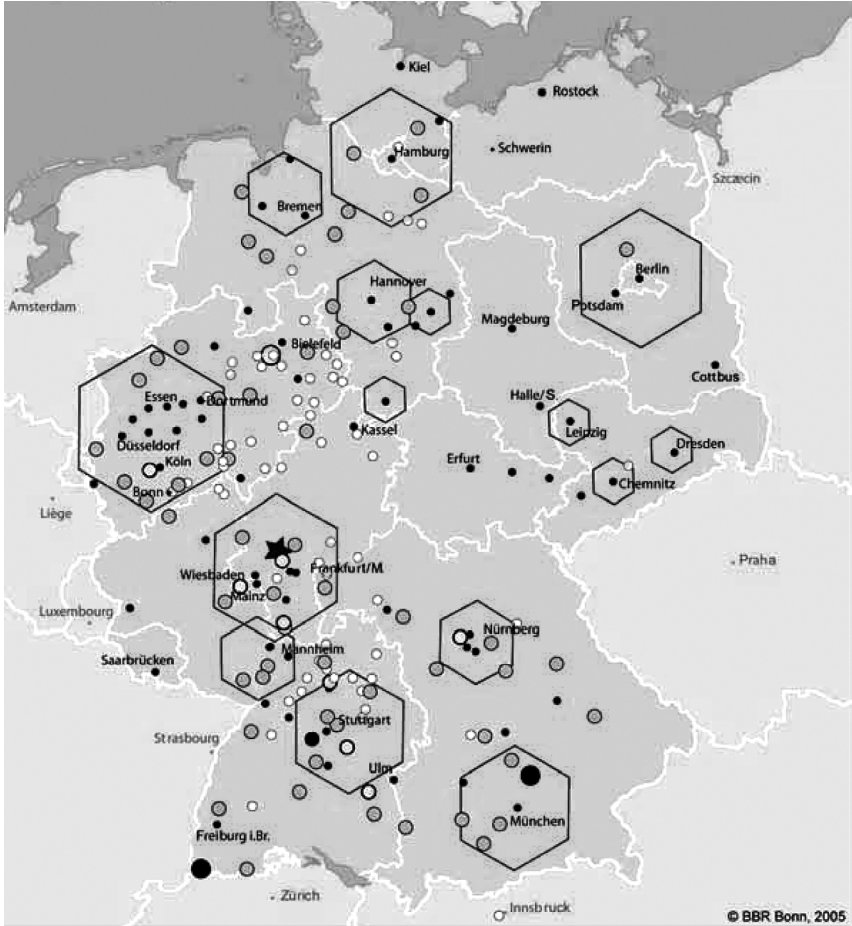
Valoración agregada de las funciones metropolitanas

- menos de 6
- 6 hasta menos de 12
- 12 hasta menos de 25
- 25 hasta menos de 100
- 100 y más

Fuente: Adam, Götdecke-Stellmann, Heidbrink 2005

IX.6

Mapa 3: Funciones metropolitanas en ciudades medianas



- ★ Ciudad departamental, localización de empresas líderes centrales y servicios avanzados
- Ciudad departamental, lugar de radicación de empresas líderes centrales
- Lugar de radicación de empresas líderes centrales
- Ciudad departamental, lugar de radicación de empresas servicios de mayor valor
- Localización de Servicios Avanzados
- ⊙ Ciudad departamental
- Ciudad mediana con ingreso de mano de obra desde la periferia y desarrollo demográfico estable
- Gran ciudad

Fuente: Observaciones corrientes de la Agencia Federal de Obras y Ordenamiento Territorial, cálculos propios. Se tomaron en cuenta ciudades medianas (>=20.000 habitantes, < 100.000 habitantes, centros superiores o medianos) en el entorno de grandes ciudades (>= 100.000 habitantes, centros superiores) según datos de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM, B.; Goeddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005) "Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven", en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 7. Págs. 417-430.
- BLOTEVOGEL, H. H. (2002) "Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung", en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 6/7.2002. Págs. 345-351
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (ed.) *Raumordnungsbericht 2005*. Berichte. Band 21. Bonn.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2002), en *Forum Raumentwicklung. Agglomerationsraumpolitik des Bundes*. Heft 1.
- BURDACK, J.; Herfert, G.; Rudolph, R. (eds.) (2005) *Europäische metropolitane Peripherien. Beiträge zur Regionalen Geographie*. Leipzig.
- D'INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION ILE-DE-FRANCE (ed.) (2003). *Economic Performance of the European Regions*. Les Cahiers. Nr. 135.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (ed.) (1999): EUREK. *Europäisches Raumentwicklungskonzept*.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (ed.) (2001). *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Strukturfonds*, en *Strukturpolitik und der europäische Raum. Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa*. Págs. 14-16.
- FRIEDMANN, J. (1986) "The World City Hypothesis", en *Development and Change* 17. Pág. 69-84.
- GOEBEL, V. (2005) "Wo hört die Region München auf?", en *Raumplanung* 120/1, Págs.111-116.
- GREATER LONDON AUTHORITY (ed.) (2004) "The London Plan: A Summary".
- HOYLER, M. (2005) „Transnationale Organisationsstrukturen, vernetzte Städte: ein Ansatz zur globalen Verflechtung von Metropolregionen“, en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 7. Págs. 431-438.
- KRÄTKE, S. (1995) *Stadt.Raum.Ökonomie. Einführung in die aktuellen Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*. Basilea, Boston, Berlin.
- KUNZMANN, K. R. (2002) "Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen", en *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 6/7. Págs. 341-344.
- Netzwerk Stadt und Landschaft NSL, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) (2003) DISP 152. *Metropolregionen in Westeuropa*.
- SASSEN, S.(1991) *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton.
- SCOTT, A.J. (2001) *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford, Nueva York
- SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG DES LANDES BERLIN (ed.) (2004) "Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020".
- SHORT (et al.) (1996) "The Dirty Little Secrets of World Cities Research", en *Journal of Urban and Regional Research*. Págs. 697-717.

IX Consultas en internet

GREATER LONDON AUTHORITY (ed.) (2004) "The London Plan: A Summary".
Versión electrónica en www.london.gov.uk

ÍNDICE

I POLÍTICAS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	13
1 INTRODUCCIÓN	15
2. DEMOCRACIA Y DESARROLLO	16
2.1 Crecimiento económico	19
2.2 Fortalecimiento institucional	20
2.3 Federalismo real	21
3. LOS UMBRALES DE UN NUEVO MUNICIPALISMO	23
3.1 De los servicios urbanos al desarrollo local	24
3.2 La tercera ola del municipalismo	25
3.3 Nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional	28
4. CONCLUSIONES	30
II PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN ASOCIADA EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL DE LA COMUNIDAD REGIONAL PUNILLA (PROV. DE CÓRDOBA)	33
1 INTRODUCCIÓN	36
2. ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD REGIONAL PUNILLA (PERÍODO JULIO 2006 - NOVIEMBRE 2007)	37
2.1 Antecedentes	37
3. ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN (PERÍODO FEBRERO-NOVIEMBRE DE 2007)	43
3.1 Consideraciones conceptuales y metodológicas previas	43
3.2 Implementación del proyecto en el territorio: resumen del estado de avance	51
4. CONCLUSIÓN	65
III INVESTIGACIÓN SOBRE EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA: CASO PUNILLA Y COLÓN, PROVINCIA DE CÓRDOBA	69
1 INTRODUCCIÓN	71
2. OBSERVACIÓN PARTICIPANTE	72
3. MARCO TEÓRICO: AGENTES / INTERFAZ / POLÍTICA PÚBLICA / LENGUAJE	75
4. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	79
5. ELECCIÓN DE ENTREVISTADOS	81

6. CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	83
7. REFLEXIONES FINALES	94
IV EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA EN EL PROCESO DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA REGIONALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	97
1. PUESTA EN ESCENA: CONTEXTO GENERAL EN QUE SE INSERTA EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN CÓRDOBA. ALGUNAS BASES PARA EL ANÁLISIS.	99
2. DEBATES INICIALES SOBRE EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN: LA PARTICIPACIÓN MIRADA DESDE ABAJO HACIA ARRIBA.	102
3. CATEGORÍAS EMERGENTES: CUANDO LA REALIDAD SUPERA A LA TEORÍA.	108
4. A MODO DE REFLEXIÓN: COMPLEJIZANDO EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN. ¿HEMOS SUPERADO EL MODELO ARRIBA-ABAJO?	113
V PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE LA RED KAS EN EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA CARTA ORGÁNICA DE SAN CARLOS DE BARILOCHE	119
1. INTRODUCCIÓN	121
2. MARCO LEGAL DE LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS Y DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO	122
2.1 Régimen Municipal Nacional	122
2.2. Régimen municipal de la Provincia de Río Negro	124
3. ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN	126
4. EL PROCESO PARTICIPATIVO CONVOCADO POR LA MUNICIPALIDAD	131
4.1 Primeros pasos	131
4.2 Participaciones concretas de la red KAS	132
4.3 Primer Seminario. Taller participativo	133
4.4 Seminario. Taller participativo	136
5. CONTRIBUCIONES PARA COMPRENDER QUÉ ES UNA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL	138
5.1 Introducción	138
5.2 Definiciones fundamentales	139
5.3 ¿Qué es la Carta Orgánica Municipal entonces?	141
6. CONSIDERACIONES FINALES	149
6.1 Consideraciones relativas a la colaboración por parte de la Red KAS en el proceso participativo	150

6.2	Consideraciones relativas al proceso participativo	150
6.3	Consideraciones relativas al producto: La CO revisada y reformada	152
VI DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO: EXPERIENCIAS DE LA RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA (RID)		
1. INTRODUCCIÓN		157
2. EL PROCESO DE DELIBERACIÓN		158
3. PROGRAMA DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO DE LA RID		161
4. CONCLUSIONES		165
VII LOS CONDICIONANTES EXÓGENOS DEL DESARROLLO LOCAL		
1. CONCEPTUALIZANDO EL DESARROLLO Y LO LOCAL		169
1.1	Definiendo el ámbito local	169
1.2	¿Qué entendemos por Desarrollo Local?	169
1.3	Concepciones en torno al municipio	176
2. CONTEXTO		178
2.1	¿A qué ámbito geográfico nos referimos?	178
2.2	Perfiles municipales: funciones y competencias	179
2.3	Modalidades de Intervención	181
2.4	Definición de las competencias municipales en términos legales	182
2.5	Objetivos de los municipios	186
2.6	Tamaño del municipio (desde el punto de vista poblacional)	187
3. MARCO TEÓRICO: HIPÓTESIS DE LOS CONDICIONANTES EXTERNOS		189
4. LA HIPÓTESIS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA		196
4.1	San Carlos	197
4.2	Santa Rosa	198
4.3	Las Heras	199
4.4	Lavalle	200
4.5	La Paz	201
4.6	Capital	203
4.7	Tunuyán	204
4.8	Junín	205
4.9	Medición de impactos: Caso provincial con injerencia departamental en Malargüe	206
5. CONCLUSIONES		209
VIII LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR		
		215

1. INTRODUCCIÓN	217
2. MARCO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES, LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DESPUÉS DE 1945	218
2.1 Antecedentes bilaterales de integración: Argentina-Brasil	221
2.2 Referencias documentales frustradas desde Argentina para crear el ABC	222
3. INTEGRACIÓN: CONCEPTO SOCIO-ECONÓMICO Y CONCEPTO SOCIO JURÍDICO	224
3.1 Distintas formas de integración económica	226
4. MERCOSUR: TRATADO DE ASUNCIÓN	230
4.1 Naturaleza Jurídica	230
4.2 Características del Tratado de Asunción	232
4.3 Propósitos y Principios del Tratado	232
4.4 Estructura institucional en el Tratado de Asunción	233
4.5 Solución de Controversias (T.A.)	235
4.6 Intergubernamentalidad del MERCOSUR	236
5. REFORMA DE OURO PRETO	238
5.1 Personalidad jurídica del MERCOSUR	239
5.2 Estructura Institucional Definitiva del Mercosur	239
5.3 Necesidad de la reforma de la estructura institucional ..	248
6. INESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE CULTURA INTEGRATIVA	249
6.1 Normativa MERCOSUR sobre compromiso Democrático ..	250
6.2 Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CEMPED)	251
6.3 Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM) ..	252
7. MUNICIPIOS Y MERCOSUR	252
7.1 Mercociudades	252
7.2 Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR	256
7.3 Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR	259
8. CONCLUSIÓN	260
IX REGIONES METROPOLITANAS EUROPEAS EN ALEMANIA.PERSPECTIVAS PARA LA PRÓXIMA DÉCADA ..	265
1. PREFACIO	267
2. POLÍTICA METROPOLITANA EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN	268
2.1 Sesgo económico de la política metropolitana	268
2.2 Iniciativa “Regiones metropolitanas europeas en Alemania” ..	269
3. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	271
3.1 Funciones metropolitanas	271

3.2	Regionalización	275
4.	POLÍTICA DEL ESPACIO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DE UNA PLANIFICACIÓN INTEGRADA	276
4.1	Desarrollo económico en la periferia	276
4.2	Integración, delimitación y cooperación	277
4.3	Extrapolación: Ejemplos de políticas metropolitanas	279
5.	CONCLUSIONES. REQUISITOS PARA UNA PLANIFICACIÓN INTEGRADA EN REGIONES METROPOLITANAS	282
5.1	Inserción de las regiones en la jerarquía global	282
5.2	Aceptación de geometrías variables	282
5.3	Enraizamiento de la región metropolitana en la población ..	282
6.	ANEXO	284

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2008,
en Editorial “El Copista”,
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,
República Argentina.

elcopista@arnet.com.ar
www.elcopistaeditorial.com.a



el copista

Lavalleja 47 - Of. 7 - Córdoba - Tel./Fax 4215449

La política comunal y el desarrollo regional son temas que estarán siempre presentes en la percepción ciudadana como base de toda comunidad democrática, son también ámbitos fundamentales del orden público y estatal.

La calidad de las estructuras democráticas nacionales guarda relación directa con el nivel democrático y la competencia técnica y administrativa que presentan sus comunas y regiones.

En ese sentido, hoy los municipios enfrentan nuevos desafíos impulsados, en parte, por el cambio tecnológico y las influencias de la globalización.

Estas nuevas condiciones, adecuadamente incorporadas y aprovechadas, ofrecen numerosas ventajas para beneficio de los ciudadanos, de la región y de todo el país. Asimismo, en un futuro será más difícil recurrir a soluciones unilaterales, debiéndose buscar soluciones consensuadas a los problemas y aprovechar las sinergias resultantes.

Con este nuevo libro de la RED KAS, la Fundación Konrad Adenauer y sus contrapartes en Argentina buscan profundizar el tema e instalarlo nuevamente en la conciencia colectiva.



Prólogo del Sr. Christoph Korneli

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba
Obispo Trejo 323
X5000IYG - Córdoba - República Argentina
Tel. + (54 - 351) 421-9000, int. 8223
educ@uccor.edu.ar - www.ucc.edu.ar

ISBN 978-987-626-032-9

