

Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI

Rita Grandinetti, Diego Beretta,
Guillermo Schweinheim, Maximiliano Rey
Compiladores



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Retos e innovaciones de la Administración Pública para el
desarrollo democrático en el Siglo XXI**

Rita Grandinetti, Diego Beretta, Guillermo Schweinheim,
Maximiliano Rey
(Compiladores)

Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI / Diego Raúl Beretta ... [et al.] ; Compilado por Rita Grandinetti ... [et al.].

- 1a ed edición multilingüe.

- Rosario : Diego Raúl Beretta, 2015. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-33-9709-7

1. Administración Pública. I. Beretta, Diego Raúl II. Grandinetti, Rita, comp.
CDD 351

**Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en
el Siglo XXI**

Rita Grandinetti, Diego Beretta, Guillermo Schweinheim, Maximiliano Rey
(Compiladores)

El presente libro fue elaborado a partir de los trabajos presentados en el Simposio de Administración Pública, en el marco del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014.

Índice:

- Prólogo (Franco Bartolacci). **Pág. 7**
- Presentación del Simposio. **Pág. 10**

Primera parte: Conferencias centrales

- Estado Abierto: ¿Hacia un nuevo paradigma de gestión pública? (Oscar Oszlak) **Pág. 14**
- Territorio, Gobernanza y Ciudadanía (Jorge Mora Alfaro). **Pág. 22**
- Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (Horacio Cao y Arturo Laguado). **Pág. 37**
- Una aproximación a la “mala gestión” en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información y el lugar del intuicionismo y la sobrepolitización en las decisiones de diseño y gestión de políticas públicas en países en desarrollo (Luciano Andrenacci) . **Pág. 48**
- Gobernanza Local y Servicios Urbanos (Claudio Tecco y Silvana López) **Pág. 56**
- La implementación de la política de ordenamiento territorial a partir de un proceso de planificación normativo: el inicio del diseño del Plan Provincial en Mendoza (Walter Cueto y María Melina Guardamagna) **Pág. 64**
- Administración, Democracia y Desarrollo. Una mirada desde lo local (Rita Grandinetti) **Pág. 75**
- Políticas participativas locales: aportes a un marco de análisis (Adriana Rofman) **Pág. 86**
- Ciudades des-tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos (Patricia Nari). **Pag. 96**
- Los Centros Integradores Comunitarios: Nuevos modos de territorialidad del Estado Nación. (Sergio De Piero). **Pág. 105**
- Políticas públicas para la innovación productiva en las ciudades de la sociedad de la información: ¿Se pueden democratizar estos procesos? (Susana Finquelievich). **Pág. 117**

Segunda parte: Mesas de diálogos

- Laboratorio de ideas. Las mesas de diálogos como aportes a la consolidación del campo de la administración y gestión pública (Diego Beretta, Romina Trinchero, Oscar Mauricio Covarrubias Romero) **Pág. 129**
- La estatalidad y la administración pública según el enfoque de la preeminencia de la política (Maximiliano Rey) **Pág. 138**
- Intersectorialidad en la política pública de bioseguridad (Oscar Mauricio Covarrubias Romero) **Pág. 148**
- PNBL e marco civil: ¿Conexão entre rede, rua e cidadania? (Alexandre Arns Gonzales). **Pág. 157**

Tercera parte: Reseña de libros

- Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas públicas en América Latina. Cristina Díaz, Natalia Galano y Guillermina Curti (Compiladoras) (Pablo Alberto Bulcourf). **Pág. 164**
- Lo Urbano Incompleto. Conflictos/Materialización/Política. Patricia Nari, Julieta Maino, Leandro Minuchin y Eira Capelán (Compiladores) (Aneley Berardo, Irene Castagnani, María Paula Ballesteros) **Pág. 170**
- Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión. Diego Beretta y Natalia Galano (Compiladores) (Fernando Laredo) **Pág. 177**

Listado de autores (por orden alfabético)

Listado de organizadores y coordinadores de mesa/presentadores

PRÓLOGO

“Vea lo que pasa cuando se confía en los cronopios. Apenas lo habían nombrado Director General de Radiodifusión, este cronopio llamó a unos traductores de la calle San Martín y les hizo traducir todos los textos, avisos y canciones al rumano, lengua no muy popular en la Argentina.”

“Historias de Cronopios y de Famas”

Julio Cortázar

Las páginas que siguen son expresión de acontecido a lo largo tres intensas jornadas, en el marco del Simposio “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI”. El mismo tuvo un destacado lugar en el programa del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia “Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina”, desarrollado del 8 al 11 de septiembre de 2014 en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

El “Congreso de Rosario”, como suele nombrarse entre los colegas que participan habitualmente, logró constituirse a lo largo de sus once ediciones en un espacio para la reflexión colectiva, el debate crítico y la elaboración de propuestas, en relación a los procesos políticos y sociales latinoamericanos, y los desafíos que presentan las sociedades de nuestro tiempo. La última edición no fue una excepción en este sentido, pues fue capaz de conjugar su esencia plural y comprometida con el presente institucional de la Facultad. Esto se plasmó en la participación de la comunidad académica en su conjunto, en torno a un rico y diverso programa.

Esta edición del Congreso sobre Democracia nos encontró celebrando, particularmente, dos hechos fundamentales. Por un lado, las tres décadas de inédita continuidad democrática en nuestro país y la

región. Con luces y sombras, marchas y contramarchas, América Latina demuestra que la democracia es hoy un valor compartido por sus sociedades, capaces de expresar demandas e inscribir nuevos derechos. Por el otro, los 40 años de nuestra Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, cumplidos en octubre de 2013 y celebrados con distintas actividades académicas y sociales, de las que participó el conjunto de la comunidad educativa. Tan grato acontecimiento nos permitió homenajear a todos aquellos que desde distintos espacios y responsabilidades contribuyeron al desarrollo de la institución, y recordar a nuestros grandes maestros y referentes. Porque las instituciones están hechas de personas. Y los procesos políticos, en tanto construcciones colectivas, también.

En este marco, el Simposio “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI” fue organizado por Departamento de Administración Pública y la Maestría en Gestión Pública de nuestra casa de estudios, la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De manera abierta y plural se convocó a investigadores, políticos, gestores públicos, técnicos, estudiantes, organizaciones profesionales, sociales y comunitarias, a fin de promover un debate profundo y participativo sobre las nuevas perspectivas que suponen para la administración pública las políticas de desarrollo democrático. El Simposio se constituyó así en un ámbito multidisciplinario, capaz de propiciar el encuentro de lenguajes diversos para la vinculación entre el estado, la academia y la sociedad civil, la generación de ideas y la profundización del conocimiento para la producción de mejores políticas y organizaciones públicas cada vez más capaces.

En este sentido, el Simposio fue cabal expresión de una Universidad Pública que, de la misma forma que los actores que le dan vida, se encuentra comprometida con los grandes debates y procesos sociales y políticos de nuestro tiempo. Una convicción que da cuenta

del insustituible rol de la Universidad como ámbito de formación y transmisión de valores democráticos. Ofrecer desde nuestras disciplinas respuestas innovadoras a viejos y nuevos problemas públicos, es entonces nuestro desafío.

Franco Bartolacci
Decano Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario
decano@fcpolit.unr.edu.ar

PRESENTACIÓN

Es un placer para nosotros presentar esta publicación que es resultante, aunque imperfecta e inacabada, de lo reflexionado, debatido y producido en el marco de las múltiples y diversas instancias del 1º Simposio de Administración Pública: “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático del Siglo XXI” que lleváramos adelante la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en el marco del XI CONGRESO NACIONAL y IV CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA en Rosario, Argentina, en el mes de Septiembre de 2014.

El interés que nos reunió al generar la convocatoria al Simposio fue producir un encuentro entre quienes vienen produciendo experiencias y conocimiento sobre el Estado, la Administración y sus relaciones con la sociedad en el marco de los Ejes de Democracia y Desarrollo que plantea el Congreso. El Simposio como espacio de encuentro particular que permitiera estructurar, en comunidad discursiva, algunos señalamientos sobre el estado actual de la discusión en el contexto argentino y latinoamericano, y permitiera identificar algunas líneas y perspectivas de trabajo futuro.

El Simposio reunió a investigadores, docentes, políticos, gestores públicos, técnicos y estudiantes; miembros de organizaciones profesionales, sociales y comunitarias, en un debate plural sobre permanencias y nuevas perspectivas que supone para la administración pública las políticas de desarrollo democrático.

Este Simposio promovió, a partir de las intervenciones y los espacios de discusión, un ámbito para reflexionar y debatir sobre las políticas de desarrollo democrático, los marcos conceptuales que permiten abordarlas y la necesidad de promover enfoques situados para su

estudio y desarrollo de investigaciones comparadas entre experiencias latinoamericanas. Asimismo se multiplicaron los espacios de presentación de experiencias sobre participación, co-creación y colaboración en la gestión y al análisis de los límites y aprendizajes que promueven. También se pusieron sobre la mesa temas vinculados a los alcances de la soberanía tecnológica y gobierno electrónico, sus avances, aportes, posibilidades y logros; así como de las estrategias para la transparencia, responsabilización y responsabilidad del Estado. Por lo tanto, esta Publicación es resultado de esta riqueza y da cuenta de la diversidad de intereses de la comunidad, de algunas tensiones y de emergentes ejes compartidos. El libro está estructurado en tres grandes partes: la primera de ellas, es una selección (resumida) de las conferencias centrales en el marco del Simposio de Administración Pública. Estos trabajos representan una síntesis de los temas y las formas en que se abordaron durante los dos días del simposio. Desde discusiones teóricas y paradigmáticas en relación a la administración pública y la gestión de políticas, hasta análisis situados de implementación de políticas sociales, de servicios públicos, de innovación y modernización, y de planificación territorial y de ciudades.

La segunda parte de esta publicación, intenta dar cuenta de las “Mesas de Diálogo” que se llevaron adelante como un espacio de debate, de encuentro y también de disputa, en donde se vincularon tanto expertos, académicos e investigadores como responsables de políticas públicas de los distintos niveles y jurisdicciones estatales, no solo de Argentina sino de distintos países de América Latina. En esta parte se encuentra una relatoría con el fin de hacer audibles estos espacios y una selección de tres trabajos presentados.

Por último, en la tercera parte nos encontramos con reseñas de tres libros publicados en el año 2014 de grupos y centros de investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Esperamos que esta publicación permita continuar el proceso que se dio en el Simposio de promover espacios de reflexión plurales, multidisciplinares y de múltiples lenguajes para la vinculación entre el estado, la academia y la sociedad en el debate, la generación de ideas y la profundización del conocimiento para la producción de mejores políticas y organizaciones públicas cada vez más capaces.

**Rita Grandinetti, Diego Beretta, Guillermo Schweinheim,
Maximiliano Rey
(Compiladores)**

Primera Parte: Conferencias centrales

ESTADO ABIERTO: ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTION PÚBLICA?

Oscar Oszlak

Promesas y supuestos

Bajo la denominación de Gobierno Abierto (“Open Government” en inglés), un nuevo paradigma promete transformar de raíz la concepción y prácticas de la gestión pública. Se trata, en esencia, de una nueva filosofía que reconoce un rol activo a la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas, a través de una relación de doble vía con los gobiernos, posibilitada por desarrollos recientes en las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC)¹.

No hay duda que las TIC permiten, hoy, una fluida comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanía. Sería esperable que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en los procesos en que se deciden opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. La concepción del gobierno abierto también supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Pero no parece existir todavía disposición suficiente de los gobiernos para abrir su “caja negra”, instar a sus funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, críticas u observaciones y les rindan cuentas. Tampoco es evidente que los ciudadanos estén naturalmente dispuestos a participar e involucrarse activamente en la

1- Si bien la denominación “Estado Abierto” resulta más ajustada al hecho de que la aludida relación comprende a los diferentes poderes del Estado, reconozco al mismo tiempo que la circunstancia de que el concepto se haya originado en los Estados Unidos, donde “Estado” tiene una connotación diferente, ha generalizado el uso internacional del término “gobierno abierto”. Por ello, seguiré utilizando este último a lo largo del presente trabajo, dejando a la vez constancia de la pertinencia de aludir a un Estado abierto.

gestión pública, a menos que hayan sido empoderados, conozcan sus derechos y puedan ejercerlos sin represalias. Su involucramiento y su acción colectiva suele ocurrir, en cambio, cuando un derecho ha sido vulnerado o una demanda legítima ha sido desconocida.

Avances del gobierno abierto

De todos modos, gran número de países está impulsando iniciativas y propuestas que parecen avanzar en la dirección de mayor apertura y aceptación de la intervención ciudadana en los asuntos públicos. A la fecha, 65 países han constituido la llamada Open Government Partnership (o Alianza del Gobierno Abierto). Un reciente estudio (Oszlak, 2014) permite observar la enorme heterogeneidad que caracteriza a las acciones que dichos países incluyen en sus planes presentados a la mencionada Alianza. Una clasificación de las mismas admite las siguientes categorías:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública
6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

Además, un total de 31 subcategorías pueden ser diferenciadas². Un análisis detenido de más de 700 acciones permite llegar a algunas conclusiones sobre las tendencias que parecen insinuarse en materia de esfuerzos nacionales tendientes a gobiernos más abiertos. Sin duda, un cierto halo axiológico, reflejado en la adhesión -al menos retórica- a valores de transparencia, apertura, ética, participación, colaboración y democracia, se asocian instintivamente con la idea de un gobierno

2- Ver Oszlak (2014) para un análisis detallado de estas subcategorías.

abierto, lo cual alienta este tipo de propuestas. La pertenencia a la OPG, un club selecto, proporciona a los países un aura de legitimidad, una suerte de certificación de que se ha emprendido un camino promisorio hacia una democracia plena, que coloca verdaderamente al ciudadano en el centro de la escena política. Pero es muy probable que algunos de esos gobiernos no lleguen a vislumbrar las reales consecuencias que se derivarían de la efectiva implementación de las acciones que propician.

Por otra parte, también es evidente que buena parte de los planes incluyen acciones que, más propiamente, podrían ser caracterizadas como iniciativas de gobierno digital, más que de gobierno abierto. Otra característica de los planes es que, al ser presentados por gobiernos nacionales, suelen no incluir un gran número de acciones que están siendo llevadas a cabo por gobiernos sub-nacionales (provincias, municipios), así por organizaciones de la sociedad civil, razón por la cual puede suponerse que los esfuerzos nacionales son mucho más importantes que los que se desprenden de la lectura de los planes. En materia de contenidos, se advierte un alto grado de coincidencia en las acciones, pese a la enorme heterogeneidad de los países y la naturaleza de sus sistemas políticos. Parecería que la universalización de las TIC hubiera derribado fronteras culturales e institucionales, homogeneizando normativas, estructuras y patrones de interacción entre gobiernos y ciudadanos. Esto se nota, por ejemplo, en la tendencia a promover el uso y aplicaciones de la telefonía móvil, la creación de portales y ventanillas únicas, la elaboración de guías de todo tipo para facilitar la vida cotidiana y el cumplimiento de deberes ciudadanos.

Utopía y realidad

No obstante, existe todavía una gran distancia entre las promesas del gobierno abierto y las iniciativas o propuestas que han sido incorporadas a los planes de acción de los gobiernos. También,

seguramente, existe y existirá una importante brecha entre esas acciones y su implementación efectiva, continua y sostenible en el tiempo. De todos modos, parecería que poco a poco se está produciendo una brecha en el carácter obcecadamente cerrado que existía, hasta no hace mucho tiempo, en gran número de gobiernos. Los acuerdos internacionales, los impactos tecnológicos y la propia acción de la sociedad civil contribuyen a reducir progresivamente la distancia entre la utopía de un gobierno que promueve la transparencia, participación y colaboración estado-ciudadanía, y la situación actual.

Cabe preguntarse, de todos modos, cuáles son las posibilidades de que estos esfuerzos promisorios, aunque aún débiles, consigan instalar un nuevo paradigma de gestión pública. La clave, naturalmente, radica en colocar realmente al ciudadano en el lugar de “principal” de la relación con su “agente”, el Estado. En el conocido dilema teórico, una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. En este caso, el Estado (en tanto agente) puede actuar motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal (la ciudadanía). Si además de intereses divergentes, la información que manejan ambas partes es asimétrica, el principal no puede asegurar si el agente actuó siempre en el mejor interés del principal. Especialmente cuando actividades útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Si las partes no tienen información perfecta, el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso e incurrir en “riesgo moral”. Y cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, puede presentarse una situación de “selección adversa” para el principal o el agente. Por eso, aunque retóricamente se pretenda colocar al ciudadano “en primer lugar” (*Put*

the Citizen First rezaba la propuesta del presidente Clinton), lo que suele ocurrir es que el mismo aparezca más bien como “administrado” o sujeto pasivo de la relación.

Varias razones explican esta inversión de la relación principal-agente. Existe, por una parte, una fuerte asimetría entre gobierno y ciudadanía en el manejo de información. El monopolio de la coerción, el manejo diferencial de recursos económicos y, a menudo, el uso de la ideología como recurso de poder, introducen asimetrías adicionales que velan el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, ciegan y sesgan la voluntad del electorado. Ello explica que, incluso bajo regímenes democráticos, el gobierno aparezca en el lugar principal de la relación. O se coloque en ese lugar.

Por otra parte, el Estado está “organizado” y especializado para administrar la cosa pública, o sea, para formular, implementar, monitorear y evaluar políticas. Real o supuestamente, su manejo de información le permite aplicar un conocimiento experto en la gestión que la sociedad civil no dispone. Además, la gestión pública tiene un carácter profesional y es una actividad remunerada, frente a lo cual el ciudadano se encuentra en clara desventaja. Otro aspecto de la cuestión es que administrar resulta costoso y los cambios institucionales y culturales implícitos en un gobierno abierto exigen nuevos roles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil, costos que los gobiernos no suelen estar dispuestos a incurrir. Por su parte, el ciudadano promedio no dispone ni del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o, en todo caso, en qué medida lo hacen. La desafección política y el “free riding” constituyen, por último, factores que también contribuyen a inhibir la acción colectiva de los ciudadanos.

Pero aún en el supuesto de información instantánea y completa como la que parece prometer el desarrollo de las TIC, ¿cómo se procesarían las demandas ciudadanas? ¿Cómo se aseguraría que

ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades? ¿Cómo impedir que una parte considerable de los bienes, servicios y regulaciones estatales satisfagan privilegiadamente los intereses de los propios burócratas o de sectores económicamente dominantes?

Recientes trabajos han intentado dar respuesta a algunos de estos interrogantes. Sus autores han propuesto, entre otras iniciativas, 1) la institución de un feriado nacional como “día de la deliberación”; 2) la creación de mecanismos de “mutualismo de pares”; 3) la constitución al azar de cuerpos ciudadanos; 4) la organización de paneles para el diseño de políticas; 5) la convocatoria a asambleas ciudadanas; 6) las iniciativas de revisión ciudadanas y jurados de políticas, etc. También se han sugerido visiones utópicas en que las sociedades tendrían acceso indiscriminado a la información y la democracia adquiriría un carácter totalmente transparente³.

En general, los supuestos en que se fundan estas utopías reconocen la necesidad de que varias condiciones se encuentren vigentes:

- La información sobre operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos, debería ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público.
- La cantidad de información disponible debería ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos.
- La información debería hallarse organizada y ser provista de manera tal, que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que necesiten utilizarla.
- Las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberían organizarse de modo tal, que esos grupos e individuos puedan actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada.

3- Dada la brevedad de este ensayo, no he incorporado las referencias bibliográficas, las que pueden consultarse en Oszlak (2014).

Conclusiones

Todas las utopías recién reseñadas parten de un supuesto común: la necesidad de que, al menos, se cumplan como condiciones 1) que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y 2) que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos, no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política. Porque coincidentemente, existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía; y una relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la OGP constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del gobierno abierto. Además, si se tiene en cuenta que, según la evidencia existente, estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que comprenden a gobiernos subnacionales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más, sin que puedan todavía vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es

todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más “fáciles” o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente ni el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano medio por involucrarse en esa gestión. En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aún cuando, comparados con el pasado, resultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento, se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TIC han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

Referencias bibliográficas

Oszlak, O (2014). “Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Oszlak, O. y Kaufman, E. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional*. OEA, Red Gealc y IDRC. Disponible en <http://www.novagob.org/discussion/view/105943/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional>

TERRITORIO, GOBERNANZA Y CIUDADANÍA

Jorge Mora Alfaro

“He sostenido que el estado es un ancla indispensable de los derechos de ciudadanía y recordado que en algunos países las clases y sectores subordinados lograron inscribir en su sistema legal, a través de mucho esfuerzos y luchas, además de los derechos políticos, diversos derechos civiles, sociales y culturales. Nadie necesita esos derechos más que quienes están subordinados en la sociedad, más aún los además sometidos a marcados patrones de desigualdad, discriminación y/o exclusión. Y ninguna entidad otra que un estado que en algún sentido real existe verdaderamente para su ciudadanía/nación/pueblo puede hacer efectivos esos derechos”
(O'Donnell, 2010:276)

El Estado ¿ausente?....

Los ajustes estructurales instaurados en América Latina durante las décadas de los años 80 y 90, dejan una profunda huella en estas naciones. Este proceso, cuyo desarrollo conduce a la disolución del modelo estado-céntrico -prevaleciente durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones-, y a la implantación de un modelo mercado-céntrico, con una marcada subordinación de lo público por el mercado, lleva a una reducción en las funciones esenciales por lo general cumplidas por el Estado, a su debilitamiento y a su retraimiento en relación con la promoción del desarrollo. Su accionar se concentra ahora en la creación de las condiciones requeridas para la expansión de las exportaciones y la atracción de inversiones (Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant, 2013) .⁴

4- Para Bobbio, la derrota histórica, no definitiva, de la concepción liberal del Estado acaecida durante el siglo pasado llevó a colocar en una posición predominante a “lo público”. Para el autor, “La supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero, además, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales, y por tanto en la crítica de una de las tesis más comunes del utilitarismo elemental” (Bobbio, 1989:28). Pero, bien presagió Bobbio el carácter no definitivo de la derrota sufrida por el pensamiento proclive a la instauración del Estado mínimo. La América Latina de los años 80 y 90 es testigo de la subordinación de lo público por lo privado, con un redireccionamiento en algunos de los países de la región en el presente, pero con una extensión en otras regiones del mundo, entre las cuales sobresale la “vieja Europa” del Estado de bienestar.

La desregulación y la flexibilización de los mercados laborales constituyen elementos básicos en la introducción del patrón de acumulación durante ese período. El traslado de una parte sustancial de la prestación de servicios públicos (educación, salud, seguros, transporte, apoyo a la producción nacional), en otro momento considerados como bienes públicos primarios, modifican las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (Vivero, 2010). La progresiva presencia de esta menoscabada relación genera un sentimiento de ausencia del Estado, pero no en el sentido de la perspectiva territorial según la cual este abandona territorios enteros, pierde su soberanía en ellos y el control es asumido por actores no estatales, por lo general pertenecientes al crimen organizado. En este caso, se trata de lo ocurrido cuando el Estado abandona las acciones mediante las cuales puede dar respuestas ante las principales necesidades, demandas y aspiraciones de sectores muy amplios de la ciudadanía, entre los cuales sobresalen sectores excluidos y sectores medios de la sociedad (Pérez Sainz, 2012). Los sectores socialmente excluidos, según lo revela Pérez Sainz, se encuentran en el peor de los mundos, abandonados por el Estado y por el mercado (Pérez Sainz, 2012).

Uno de los efectos políticos gradualmente ocasionados por el Estado ausente y la drástica reducción de sus funciones, su debilitamiento e incapacidad para responder con eficacia a las múltiples y crecientes demandas de la sociedad, es la inusitada merma de la confianza de la ciudadanía en las principales instituciones democráticas, fenómeno con una estrecha relación con la crisis más general experimentada por el sistema de representación (Jackish, 1999; Garretón, 2000). Los datos ofrecidos de manera periódica por el Latinobarómetro, muestran con elocuencia la situación enfrentada, en este sentido, por instituciones básicas en el funcionamiento del sistema democrático, tales como el congreso y los

partidos políticos (Latinobarómetro, 2013; Mora, 2014) . ⁵

El inusitado aumento en el malestar ciudadano, con diversas manifestaciones a lo largo y ancho de la América Latina es, asimismo, un corolario de la ausencia del Estado (de la Torre, 2008). Este enfado se extiende de diversas maneras, entre las cuales sobresalen tres: a) el creciente desencanto con la política y los políticos; b) las recurrentes movilizaciones sociales de oposición, protesta o indignación ante diversas situaciones o medidas adoptadas por los órganos de gobierno; c) la canalización del malestar hacia los procesos electorales generando nuevas opciones políticas o coaliciones con las cuales desplazan a las agrupaciones y alianzas tradicionales, portadoras del modelo mercado-céntrico.

Algunos de los cambios más notables introducidos en varias de las naciones latinoamericanas se relacionan con la revitalización de sus sistemas públicos, el restablecimiento de algunas de las funciones estatales, consideradas medulares para promover el desarrollo en esas sociedades y los intentos por superar la subordinación de lo público por la lógica mercantil, relación predominante aún en buena parte de la región. El panorama mostrado en el presente por América Latina vuelve insostenible la generalización, según la cual, en estos países se vive un período post-neoliberal, situación que podría ser considerada cierta en algunos de estos países, pero distante de corresponder con la realidad existente en la mayor parte de ellos.

La conformación de una estructura bipolar...

La persistencia en varias de las sociedades latinoamericanas del

5- Algunos autores caracterizan como “populistas” a algunos de los regímenes instaurados en el período post-neoliberal, aunque tampoco resulta válida, en este caso, la generalización. Según lo afirma de la Torre, “Para explicar por qué el populismo resurge constantemente y se niega a desaparecer es importante analizar por un lado, tal como han hecho varios investigadores, la institucionalidad democrática. En contextos de institucionalidad frágil, cuando los excluidos no sienten que pueden usar las reglas del juego electoral para ganar, en ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de sistemas de partidos débiles los populismos constantemente reaparecen (de la Torre, 2008:38).

patrón de acumulación sustentado en las exportaciones y la atracción de inversiones, considerados como los ejes básicos para impulsar el crecimiento económico, se une a otros casos en los cuales se han producido cambios políticos y significativas reorientaciones en el modelo de desarrollo. Las modificaciones más sobresalientes se producen en cuanto al estímulo a la producción de bienes destinados al consumo nacional, la dinamización de los mercados locales y el restablecimiento de distintos mecanismos de redistribución de los ingresos. Estas modificaciones se expresan en la constante disminución de las desigualdades y en el número de hogares viviendo en exclusión social o en las cifras oficiales con las cuales se da cuenta del número de personas u hogares viviendo en condición de pobreza (CEPAL, 2013).

Partiendo de las desiguales condiciones políticas, económicas y sociales existentes en el conjunto de los países latinoamericanos y la modificación en la casi uniforme presencia del denominado como el “modelo neoliberal”, introducido mediante la aplicación de los ajustes estructurales de los años ochenta y noventa, sustituido hoy por una multiplicidad de rutas o vías para promover el desarrollo, se distingue aún la permanencia de sociedades estructuralmente escindidas, a las cuales las hemos caracterizado como sociedades estructuralmente bipolares (Mora, 2013).

Esta bipolaridad estructural nos lleva a distinguir a sectores plenamente integrados en la economía, la sociedad y la cultura predominantes, siendo partícipes de los diversos beneficios generados por el preponderante patrón de acumulación. Estos sectores, entre los cuales se incluyen los grupos más dinámicos de la economía, vinculados a las actividades exportadoras, financieras y a las inversiones extranjeras atraídas hacia estas economías, así como sectores medios incorporados en los procesos de la nueva economía son quienes conforman uno de los polos en los cuales se bifurca la sociedad. El otro polo, el polo excluido, **lo integran numerosos sectores laborales, productores**

vinculados a actividades productivas destinadas a los mercados locales sectores medios sin las competencias requeridas por las empresas internacionalizadas y los numerosos sectores en situación de exclusión social, abandonados por el mercado y por el Estado, según lo afirmado por Pérez Sainz (2012).

En el medio rural de América Latina es donde se expresa con mayor claridad la presencia de esta estructura bipolar, con la existencia, por un lado, de sectores de productores incluidos en las actividades agroexportadoras y agroindustriales, agronegocios, turismo y otros servicios, a los cuales se unen grupos de productores familiares o asociaciones de productores, con una integración plena en el proceso económico. Por otro lado, sectores muy numerosos de familias rurales dedicadas a la producción de alimentos destinados a atender la demanda local quienes enfrentan muchas dificultades para lograr su subsistencia. A estos se unen asalariados agrícolas pauperizados y otros hogares socialmente excluidos, conformando el polo que hemos denominado de los excluidos. La orientación de las políticas, centradas en favorecer las actividades exportadoras y los sectores vinculados a la atracción de inversiones, colocan en una posición secundaria a las medidas políticas dirigidas a favorecer la integración económica y social de los productores de alimentos y a la protección social de los trabajadores temporales y otros grupos de asalariados, contribuyendo, de manera decisiva, al incremento de las desigualdades y la persistencia de la exclusión social.

La sociedad bipolar, con su secuela de empobrecimiento, exclusión social e incremento de las desigualdades obstruye la consecución de la promesa democrática y deviene en un factor destacado en la generación del sentimiento entre la ciudadanía de una ausencia de respuestas de la democracia a sus necesidades y demandas básicas (Franco, 2013).

Las desigualdades, la exclusión social y el desafío de la construcción de la ciudadanía política, civil, social y cultural: el papel del enfoque territorial del desarrollo

Los cambios políticos generados en algunos de los países latinoamericanos en donde las coaliciones portadoras del modelo económico mercado-céntrico han dado lugar a nuevas coaliciones y proyectos políticos, han puesto freno al crecimiento de las desigualdades sociales y a la exclusión de sectores importantes de la sociedad. Estos procesos, sin embargo, no se extienden a todas las naciones en la región, ni revierten por completo el proceso histórico mediante el cual las desigualdades se instauran y se constituyen en unos de los rasgos distintivos de la América Latina contemporánea (Pérez-Sainz, 2014).

Las limitaciones al disfrute de los derechos de ciudadanía, ocasionados por la imposibilidad de acceso al mercado formal, a la salud, la educación, en general, a la seguridad social, fenómenos causantes de la exclusión social en la cual se encuentran numerosas personas u hogares en la región, menoscaban la vida democrática y cercenan los contenidos en los cuales se funda el “buen estado” (O’Donnell, 2010; Franco, 2013) .⁶

Por el propósito perseguido con esta exposición resulta indispensable la referencia a los cambios ocurridos en el nivel macro político, elementos básicos para propiciar la reorientación del modelo económico reinante, devolverle potestades al Estado y restablecer el lugar preponderante a lo público en el funcionamiento del sistema

6- En un ensayo reciente, Bauman se refiere a las consecuencias de la acumulación de las riquezas en un porcentaje muy reducido de sectores, a la desafortunada “teoría del goteo” y a la cada vez más ilusoria escalera de la movilidad social. En el texto se refiere las consecuencias de las desigualdades en la convivencia social y cita a Lansey de la siguiente manera: “Lansey llega a una conclusión inevitable: las duras realidades de las desigualdad social son perjudiciales para todos o casi todas las personas de la sociedad. Y sugiere una conclusión: ‘La lección más importante de los últimos treinta años reside en que un modelo económico que permite a los miembros más ricos de una sociedad acumular una parte cada vez mayor del pastel acaba siendo destructiva. Esta es una lección que, al parecer, todavía tenemos que aprender’” (Bauman, 2014:29).

social. Este es el marco en el cual adquiere el énfasis puesto en este trabajo: en este caso se trata de analizar la necesaria intervención estatal en la superación de las desigualdades territoriales y se acentúa en la importancia de avanzar en la paulatina eliminación de las brechas sociales existentes en las áreas en las cuales se concentran los principales núcleos de exclusión y privaciones humanas.

En este sentido, resulta apropiado tomar en cuenta, como un aspecto sobresaliente en este proceso, las expresiones territoriales de las desigualdades, el rezago social y la exclusión. Si bien en varios centros urbanos latinoamericanos han brotado importantes núcleos poblacionales marcados por la presencia de múltiples privaciones humanas, en general, existen notables diferencias en los índices de desarrollo social entre las áreas urbanas y el medio rural, cuyos territorios muestran las condiciones más deprimidas y con más bajos niveles de desarrollo humano (Mora, 2013). Es más, una buena parte de los pobladores de los barrios excluidos establecidos en las ciudades latinoamericanas, son migrantes provenientes de los territorios rurales. Por este motivo, resulta esencial, como parte de las rectificaciones en el modelo económico, cuyas consecuencias aún prevalecen en la mayor parte de las sociedades en la región, adoptar estrategias territoriales de desarrollo con las cuales se den respuestas eficaces a las necesidades y demandas diferenciadas de los diversos grupos excluidos de la sociedad.

Este es un camino mediante el cual se logran crear las condiciones para restablecer los derechos de ciudadanía social y cultural, solo alcanzables por medio de la inclusión en la economía, la sociedad, la política y la cultura por parte de los sectores hasta ahora excluidos de la sociedad. En un proceso de esta naturaleza adquiere una enorme relevancia el **enfoque territorial del desarrollo**, mediante el cual se revitaliza la acción estatal, se crean arreglos institucionales con los cuales se propicia el trabajo intersectorial y se atienden las necesidades y demandas multidimensionales originadas en los desiguales territorios

prevalecientes en la región.

Colocar a los actores en el centro de los procesos de transformación productiva, económica, institucional y social de los territorios y permitir que ellos asuman la dirección de las iniciativas impulsadas con el apoyo institucional, consigue avanzar en su integración en el desarrollo, en calidad de sujetos, así como en la construcción de ciudadanía social a partir de los cambios multidimensionales promovidos en los territorios. De esta manera, se armonizan las acciones colectivas con frecuencia originadas en los territorios en procura de acceso a los servicios públicos y al bienestar social, con las iniciativas institucionales orientadas a promover el desarrollo territorial.

En este caso, teniendo presente la existencia de un marco jurídico y de políticas públicas en el cual se llevan a cabo las dinámicas institucionales y sociales mediante las cuales se ejecutan las estrategias territoriales de desarrollo, el punto de partida del proceso es el territorio, los actores locales y las instituciones asentadas en ellos. Esta es la forma mediante la cual las iniciativas abandonan los tradicionales diseños generales y diseñados y ejecutados de “arriba hacia abajo”, desligados de las condiciones particulares existentes en territorios desiguales, y se promueve la gestión de sus territorios por parte de quienes los han constituido mediante sus diferenciadas trayectorias y variadas prolongaciones de su asentamiento en los espacios socialmente apropiados.

La existencia de desiguales estructuras productivas, formas de organización, instituciones, relaciones sociales, manifestaciones culturales y bases de recursos naturales y modalidades singulares de relacionamiento entre sociedad y naturaleza, obligan a definir políticas públicas *territorializadas* y a formular acciones (estrategias, planes, programas, proyectos), en correspondencia con las condiciones diferenciadas de los territorios objeto de la acción institucional. En un

proceso con estas condiciones, en el cual las acciones institucionales adquieren un carácter multidimensional e intersectorial, el Estado, cuya organización sectorial no siempre logra responder con eficacia a las múltiples demandas territoriales, requiere del diseño de arreglos institucionales en correspondencia con esos requerimientos y con una clara articulación con las organizaciones y gobiernos municipales ubicados en el territorio.

Territorio, actores locales y formas de gobernanza territorial: el gobierno local abierto

Dos elementos resultan esenciales en los procesos de desarrollo territorial: por una parte, los actores territoriales, entre los cuales sobresalen las diversas expresiones organizativas presentes en el territorio (actores sociales), las instituciones locales y las delegaciones territoriales de las instituciones nacionales (actores institucionales) y las empresas o grupos productivos territoriales (actores económicos). Por otra parte, considerados de manera separada por sus competencias y funciones de gobierno y liderazgo territorial, los gobiernos locales y las mancomunidades u otras formas de asociacionismo municipal existentes en los países latinoamericanos, con presencia en los diferentes territorios.

La convocatoria, por parte de los gobiernos municipales, a los actores territoriales para su incorporación en la conducción de los procesos de desarrollo, en los ámbitos en los cuales cumplen con sus funciones públicas, se convierte en un momento constitutivo de una forma de organización territorial en disposición de enfrentar los desafíos originados con las brechas de desarrollo presentes en su entorno. De esta manera, se crean las condiciones para establecer un modo de gobernanza con la cual se superen las formas tradicionales de intervención estatal en los territorios.

Con el concepto de gobernanza, por lo tanto, se hace referencia a una modalidad de gobierno territorial con diferencias sustanciales

en relación con las formas tradicionales del ejercicio gubernamental, jerarquizado y unidireccional (descendente). En este caso, se trata de un estilo de gobierno sustentado en la interacción y la cooperación entre los actores territoriales, públicos y privados, así como en la creación de redes decisionales, relativamente complejas, conformadas por los propios actores territoriales y con vinculaciones extraterritoriales. En este proceso, como se ha señalado, los gobiernos locales y las asociaciones municipales cumplen una función básica, fundamentada en sus potestades gubernamentales y en su capacidad de convocatoria de los diferentes actores territoriales.

De esta manera se instituye una forma de gobernanza entendida como un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos, en el cual la participación ciudadana ocupa una posición central y las relaciones horizontales, entre los diversos actores, se constituyen en el medio por el cual fluye la información y se construyen los planes de desarrollo y se generan los procesos de toma de decisiones, adoptadas finalmente por los órganos gubernamentales con competencias para ellos. Esta forma de gobernanza territorial encuentra en la organización de los actores en los Grupos de Acción Local (GAL) o en los Grupos de Acción Territorial (GAT), un mecanismo de participación permanente y una manera de definir las áreas prioritarias de actuación en el proceso de desarrollo territorial.

La elaboración de los planes participativos de desarrollo territorial, entendidos como instrumentos esenciales para promover el desenvolvimiento territorial y encauzar la participación ciudadana, es uno de los elementos básicos para la incorporación de los actores en las dinámicas territoriales y una herramienta esencial para promover la movilización de los recursos, de diversa índole, existentes en el territorio. Con frecuencia existe un desconocimiento sobre las potencialidades y patrimonios con los cuales se cuenta en las áreas en las cuales se asientan, las familias, las comunidades, las organizaciones y el conjunto de los actores. Pensar en el territorio en forma asociada,

examinar las condiciones ofrecidas por este para buscar opciones de desarrollo y los desafíos a los cuales se enfrentan, es un ejercicio mediante el cual se recupera el sentido de pertenencia a la comunidad y se fortalece la cohesión social.

La generación de una visión compartida sobre el futuro del territorio, propiciada por la participación en los planes de **desarrollo, en la toma** de decisiones y la ejecución y evaluación de las iniciativas llevadas a cabo en el marco de las acciones promovidas por los GAL o los GAT, conduce a una mayor integración social. La ejecución de las acciones incluidas en los planes de desarrollo territorial, por su parte, se mueven en la dirección de superar la exclusión, contribuir a restablecer el tejido social, dinamizar las actividades productivas, generar una nueva institucionalidad y cimentar la cohesión territorial.

El gobierno local abierto en el desarrollo territorial

Los procesos de desarrollo con un enfoque territorial, colocan al gobierno local, a las mancomunidades u otras formas de asociativismo municipal, con presencia en el territorio, en un lugar preponderante en las modalidades de gobernanza adoptadas en cada contorno particular. En una forma de gestión de lo público con las características basadas en la participación, la interacción, la cooperación y la generación de redes decisionales, el gobierno local abierto resulta ser la forma gubernamental cuyos atributos, como lo veremos a continuación, son más afines a la naturaleza del desarrollo territorial descritos en este ensayo.

Las propuestas para avanzar en el gobierno abierto cobran cada vez mayor fuerza en América Latina y diversas experiencias se viene aplicando en variados contextos particulares. Los cambios experimentados en el comportamiento de la sociedad civil latinoamericana, cada vez con mayor presencia e involucramiento en los asuntos públicos y con mayores instrumentos para desempeñar un rol de ciudadanía activa y crítica, sumado a las crecientes dificultades

enfrentadas por los Estados para dar respuestas a las demandas ciudadanas y a los extendidos casos de corrupción en la gestión pública, colocan el tema de la información, la transparencia y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en un destacado lugar en las agendas políticas de la región (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

Las omnipresentes tecnologías de la información y la comunicación (TIC), favorecen las interacciones entre Estado y ciudadanía, creando condiciones apropiadas para generar y compartir la información e incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Esto hace que con cierta frecuencia se confunda el gobierno abierto con el denominado como “gobierno digital”, con el cual se busca introducir el uso de las TIC en la gestión estatal, buscando mejorar la eficiencia y la transparencia en la administración pública, pero sin modificar otros aspectos esenciales de la gestión gubernamental. Según lo apunta Ozslack, quienes promueven el gobierno abierto “(...) consideran que: 1) la tecnología disponible permite una fluida interacción y comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de política, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y, 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor)” (Ozslack, 2012:3). Si bien esa podría considerarse como una aspiración cuya aplicación enfrenta sus obstáculos en la realidad de las administraciones públicas en la región, ofrece una serie de pautas orientadoras para implantar un proceso gradual mediante el cual se modifiquen las relaciones actuales entre Estado y ciudadanía y se introduzcan cambios significativos en las formas verticales y aislacionistas predominantes en la gestión pública latinoamericana.

Por este motivo, merece la pena hacer mención de algunos de los principios básicos del gobierno abierto, para, al final, enfocarnos en el gobierno municipal abierto, en cuya gestión territorial adquiere, desde mi punto de vista, las mejores condiciones para su concreción. Tres principios sustanciales son los siguientes: a) transparencia real, llevada más allá del reiterado discurso gubernamental y del frecuente reclamo ciudadano, con la adopción de un instrumental que la haga efectiva; b) participación ciudadana, entendida como un proceso permanente, mediante el cual se genera y se accede a la información y la ciudadanía se involucra en los procesos de toma de decisiones en diversos ámbitos de la acción gubernamental; c) creación de redes interactivas y de colaboración entre actores sociales y entidades públicas y privadas para el desarrollo de iniciativas, de diversa naturaleza, para favorecer el bien común y el beneficio colectivo.

La aplicación de estos principios en el ámbito territorial y en la gestión gubernamental de los gobiernos locales, no siempre consideradas en las proposiciones de gobierno abierto formuladas en la región (Hernández, Gandur y Najles, 2014), encuentran su mejor expresión en las formas de gobernanza territorial propuestas para promover la transformación de los territorios en los cuales se presentan las mayores brechas del desarrollo y de exclusión social. El destacado papel asignado a los gobiernos municipales en el desarrollo de los territorios, encuentra en esta forma de gestión pública el marco más apropiado para cumplir con el propósito de convocar e involucrar a los diversos actores (sociales, institucionales, económicos) en la gestión y transformación de los territorios. Desde luego que se debe tener siempre presente que estos procesos adquieren sentido en la medida en la cual las naciones cuenten con marcos de política pública orientados a promover la inclusión, la equidad y la cohesión social como elementos estratégicos de la acción estatal. De esta manera será posible avanzar en la construcción de la anhelada sociedad ciudadano-céntrica en la cual lo público re-ocupe su lugar, el mercado cumpla

con su destacada función social y la ciudadanía sea el centro del proceso de desarrollo.

Referencias bibliográficas

Atria, F.; Larraín, G.; Benavente, J.M.; Couso, J. y Joignant, A. (2013). El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público. Santiago de Chile, Random House Mondadori.

Bauman, Z. (2014). ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos? Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.

Bobbio, N. (1989). Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2013). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

De la Torre, C. (2008). “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”, en de la Torre, C. y Peruzzotti, E. El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina. Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Franco, C. (2013). Acerca del modo de pensar democracia en América Latina. Buenos Aires, Ediciones de la UNLa.

Garretón, M.A. (2000). Política y sociedad entre dos épocas: América Latina en el cambio de siglo. Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.

Hernández, J.; Gandur, M.P. y Najles, J. (2014). Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa. Washington, D.C., Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento de Gestión Pública Efectiva.

Jackish, C. (1999). “Crisis de representatividad del sistema político argentino”, en Hengstenberg, P., Kohut, K. y Günter, M., Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

Latinobarómetro (2013). “Informe Latinobarómetro 2013”, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf (20/11/2014)

Mora, J. (2013). Desarrollo rural y ciudadanía social: territorio, instituciones y actores locales. San José, C.R., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Mora, J. (2014). “A modo de epítome: algunos desafíos de la América Latina contemporánea”, en Soto, W. (Editor) Política Internacional e

Integración Regional Comparada en América Latina. San José, C.R., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Prometeo libros.

Oszlack, O. (2012). “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo Presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012, “Gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”; San Juan de Puerto Rico, abril de 2012.

Pérez-Sainz, J.P. (Editor) (2012). Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. San José, C.R., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Pérez-Sainz, J.P. (2014), Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedentes en América Latina. San José, C.R., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2014). “Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Vivero, I. (Coord.) (2010). Democracia y reformas políticas en México y América Latina. México, D.F., Serie Las Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa editor.

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LAS SOCIEDADES POSNEOLIBERALES EN AMÉRICA LATINA.

Horacio Cao y Arturo Laguado

El Estado post 2003: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas diferentes en los distintos países latinoamericanos; en todos los casos, el real alcance de esos cambios y su valoración, es objeto de profunda controversia. Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: es la hora del retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso estén aún en discusión.

¿Cuáles fueron las ideas que orientaron ese retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en Argentina? Si bien los gobiernos pertenecientes a lo que podríamos llamar el arco progresista acuñaron poderosas ideas fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales, no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente. Esta reflexión es una deuda pendiente de los académicos, aunque algunos rasgos comunes se pueden destacar: el énfasis en la recuperación simbólica y material del Estado como garante de los procesos de inclusión social y política, la renovada capacidad de regulación de los mercados, políticas industrialistas, junto con una marcada vocación latinoamericanista y manifiesta independencia de los centros de poder mundiales.

No partimos de cero; ante el fracaso de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington hubo diferentes análisis y evaluaciones muy valiosas. Dentro de ella, destacamos a un grupo de economistas que, con un enfoque más normativo que descriptivo, construyó el término “nuevo desarrollismo” para referirse a la recobrada centralidad que le cabría al Estado en el siglo XXI (Bresser Pereyra, 2007; Ferrer, 2010; y, en general, los economistas agrupados en el Plan Fénix). A partir de

entonces, el nuevo desarrollismo se postuló como una alternativa para que los países más avanzados del subcontinente recuperen el tiempo perdido en la carrera del desarrollo que, igual que en los años 50 y 60, es leído en clave de despliegue de la industria, aunque aggiornato a los tiempos de la mundialización.

Después de la tormenta

Cuando los defensores del neodesarrollismo comenzaron a bosquejar su modelo, tuvieron especialmente en cuenta la experiencia de reconstrucción argentina posterior al derrumbe parcial del Estado ocurrido en el 2001, y la rápida recuperación que se dio durante el gobierno de Néstor Kirchner.

En línea con lo que venimos diciendo, se ha caracterizado el esquema general de la etapa por “dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico [refiere a hidrocarburos, minería, soja, etc.]; a la sociedad civil se le cede la tarea del desarrollo endógeno y esto se combina con la interpelación a una burguesía nacional, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas multilatinas), que han crecido en las últimas décadas en la región” (Thwaites Rey, 2010:32).

La (re)industrialización fue uno de los objetivos explícitos de la política de desarrollo seguida por Néstor Kirchner; con ella se buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social y logró, a diferencia del desarrollismo clásico, alcanzar el estratégico superávit gemelo (fiscal y de comercio exterior).

Este nuevo momento industrializador no está separado de la procura de alta inversión privada y del incremento de la exportación industrial. Sin embargo, también es cierto que, como señalan críticos del modelo, la diversificación del sector ha sido escasa, la concentración del capital sigue siendo mucha y la extranjerización se mantiene alta, lo

que obligó a tomar medidas para evitar la constante transferencia de utilidades al exterior.

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas fue un tipo de cambio competitivo, al menos hasta que las presiones inflacionarias presentes desde 2008, relativizaron esta situación. La injerencia en el tipo de cambio estuvo acompañada de una importante intervención estatal que retomó su papel de agente activo en la inversión, aunque con una estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas. Es bueno remarcar que, más allá de las justificaciones que se dieron en cada caso, sólo se estatizaron empresas que presentaban graves deficiencias de gestión y luego de dar muchas oportunidades de mejora.

Las re-estatizaciones se complementaron con un incremento sustancial de la intervención económica siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización. Estos instrumentos fueron acompañados, asimismo, por el impulso a otro sector caro al discurso industrializador: el de la ciencia y la tecnología.

La vertiente nacional y popular

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posterioridad a la crisis del 2001 es de raigambre nacional popular. El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción -América Latina- cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales.

A partir de este diagnóstico, no es difícil colegir cuál es, para el enfoque Nacional-Popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular: salir de la situación de subdesarrollo. Esta voluntad

de cambio y transformación tienen un sentido definido por dos estrategias centrales: a) Procesos de modernización y desarrollo socioeconómico, que permitan otro tipo de dinámica interna y de relación con el mundo; y b) Acciones tendientes a superar los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad como así también de reducir los desniveles en la asignación del ingreso. Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

La centralidad que tiene el significante justicia social en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posterioridad al 2003 trasciendan con mucho la influencia de los bienes sociales en la demanda agregada, que es el análisis desarrollista. Lo significativo aquí es el registro ideológico en que se inscriben las iniciativas: la mayoría de ellas son esfuerzos universalistas que reinstalan la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. Bajo esta lógica, acciones en este registro buscan recuperar el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra y al primer peronismo en la Argentina.

También es interesante analizar lo ocurrido en la esfera de la gestión estatal. En este rubro, la década puede mostrar algunos resultados trascendentes. Es que, como no podía ser de otra manera, en todos los programas que se han desarrollado con éxito hay por detrás casos notables de eficacia y eficiencia en la gestión.

Pero más allá de estos casos, no se han puesto en marcha programas de adecuación del Estado y la Administración Pública al nuevo escenario político, económico y social. Se manifiestan de esta forma, temas y problemas que sin tener relación con la orientación de las políticas públicas, tienen incidencia en su despliegue y en los resultados finales a los que éstas llegan: falta de planificación, problemas de coordinación -en particular entre ministerios y entre Nación/

Provincias/Municipios-, proliferación y solapamiento de estructuras organizacionales, etc.

Este diagnóstico marca una situación peculiar. Si en lo político, más allá de las complejidades de la hora, no se considera necesaria una ruptura similar a la de 2003 -sino que se trata de seguir siendo parte de la “ola” latinoamericana- en el ámbito de las políticas públicas se requiere mucho más que reacomodamientos epidérmicos: se ve cada vez más necesario lanzar una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

¿Qué hay de nuevo en la política?

Como hemos comentado, el proceso iniciado en la Argentina en 2003 remite, en muchos casos, a los instrumentos pergeñados por el desarrollismo. Sin embargo, también creemos que los gobiernos progresistas post-consenso de Washington van más allá de estas propuestas. Además, están obligados a hacerlo, si no quieren caer en la misma fragilidad política que truncó los procesos de desarrollo de mitad del siglo XX (Laguado Duca, 2013a).

A su vez, la recuperación crítica de algunos instrumentos desarrollistas -fuerte rol del Estado como asignador de recursos, apoyo a la industria nacional, incentivos a la inversión en I+D, entre otros- si bien ha funcionado ante los grandes desafíos de la primera década del siglo XXI, no constituye en sí mismo un proyecto coherente de transformación del Estado.

Quedan aún varios puntos que merecen atención; mencionaremos algunos que arrastran ya cierta antigüedad y que plantean, inclusive, cierto nivel de contradicción entre ellos: la tensión entre lo técnico y lo político; los alcances del concepto de autonomía del Estado; los límites entre los intereses particulares representados por los actores de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal; y el tipo de legitimidad necesaria para defender y profundizar

el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses.

Hacia la construcción de un nuevo patrón de gestión pública nacional y popular

Ahora bien, ¿cómo desempeña el sector público el papel crucial que se le asigna en esta hora? Para responder a esta pregunta, se identifican cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta política en el tema que nos ocupa.

En primer lugar, las propuestas del espacio nacional popular en general se han planteado trabajar sobre la experiencia concreta y han hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica. Así, la visión nacional y popular, con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias, tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior.

En segundo lugar, la posición nacional y popular sostiene que los desequilibrios económico-sociales de la sociedad subdesarrollada sólo pueden superarse a partir del accionar del Estado. En esta línea, se piensa en una intervención que no sea neutra (en rigor de verdad nunca lo es), sino más bien constructiva - regeneradora, que cree condiciones materiales para la superación del desequilibrio en cuestión a la vez que reformula el escenario político social que lo genera. En síntesis, para la vertiente en cuestión, el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario político en un ámbito relevante y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Las experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado

en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. Por esto, y en tercer lugar, la concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos- y trata de llegar a todos los órdenes del Estado. Esta situación es consistente con el lugar del Estado en el programa nacional popular: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitaban eran vistas (y así muchas veces ocurrió) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

Un elemento especial de estos procesos de aglutinación de poder estatal se encuentra en el caso de la organización federal del Estado y la consecuente articulación de los tres ámbitos que prevé la organización institucional argentina: Nación, Provincias y Municipios. En este punto, es necesario subrayar que en la idea de reconstituir redes en donde los sectores populares se expresen políticamente, ha ganado importancia la dimensión territorial de la construcción política. En esta dimensión se unen la multiplicidad de elementos en que ha quedado fragmentada la sociedad a partir del ajuste estructural, impulsa una impronta descentralizadora sobre el accionar del Estado.

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal en la perspectiva nacional y popular: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional. En nuestro país, a partir de la Organización Nacional, la Pampa Húmeda en general y Buenos Aires en particular fueron los ejes del desarrollo productivo; romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa. La idea nacional popular ha convergido con esta cuestión al preguntarse cómo las instancias provinciales y municipales sirven para estructurar al sujeto popular, de qué forma se encuentra un lugar para todos los actores regionales en el proceso de despliegue del proyecto nacional.

En cuarto y último lugar, el Estado y la Administración Pública resumen

y expresan la discontinuidad y fragmentación social del subdesarrollo. Frente a ella, un gobierno que exprese la ideología nacional popular, y que por lo tanto se plantee transformar este escenario, buscará extremar la autonomía relativa de las instituciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido.

En este punto, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal?

En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. En términos sumarios, los actores populares son los interlocutores privilegiados del Sector Público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

Para culminar este apartado, es menester resaltar que la señalada preeminencia de lo político, no implica desmerecer la importancia de la esfera administrativa, de lo que vulgarmente se conoce como “ámbito técnico”. Si bien subordinadas a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio de ineludible importancia a la hora de pensar en la acción del Estado. En este sentido, más allá de la relevancia de la eficiencia, el quid de la cuestión estriba en la eficacia. Concretamente, en establecer cuál es la Administración Pública necesaria para alcanzar los objetivos básicos del programa nacional y popular. Nótese lo abarcador que tiene que ser el concepto para que sea pertinente para el conjunto y cada uno de los grandes sistemas de gestión y de los diferentes ámbitos de actuación de la Administración Pública.

Para abordar ese conjunto tan heterogéneo, se sugieren dos ideas cardinales que, como es fácil de percibir, tienen entre sí múltiples puntos de contacto y tensión: 1) Realizar la construcción político-organizacional en función de los factores críticos de cada sector, lo

que puede asimilarse a la llamada administración por contingencia; y 2) Establecer formas de coordinación entre las partes como forma de edificar la necesaria consistencia e integralidad en la respuesta estatal. Los abordajes desde la contingencia consideran que no existe un tipo ideal de organización para todas las circunstancias. Por el contrario, se asume que la estructura organizacional y el sistema administrativo dependen (son contingentes) de los objetivos que se busquen, la morfología contextual, la distribución del poder en esa área de la Administración Pública, del tipo de tarea, tamaño y tecnología que se utilice. Puede observarse que esta visión se articula de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política: desde ella se debe decidir en cada caso cuál y cómo es la intervención necesaria. Por consiguiente, cada unidad tiene un recorrido histórico en donde ha sabido forjar una respuesta que puede ser mejor o peor de acuerdo a los objetivos que se tengan. En esta perspectiva cómo se gestiona es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerza que hay en ese ámbito.

La administración por contingencia, precisa ineludiblemente de un segundo momento dado por: a) la integralidad como objetivo. La sociedad es una y debe ser tratada de todos los aspectos con una direccionalidad lo más clara posible aunque –como vimos en el punto anterior- atendiendo a los tiempos y heterogeneidad de actores sociales e institucionales involucrados. Y, b) la coordinación como medio. Formas de actuar que hagan que las diferentes unidades redefinen sus fines y mecánicas de trabajo “locales” en pos de articular su accionar tras los objetivos estratégicos del Estado.

Conclusión

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos que hemos venido describiendo y la organización de un corpus de conocimiento sobre la cuestión estatal. En efecto, queda en pie la necesidad de una herramienta teórica que ayude a delinear una guía

para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática en el marco de este regreso del Estado al primer plano.

Los cambios en la orientación estatal analizados a lo largo del presente trabajo son inescindibles de una verdadera ola regional que generó cambios en lo que había sido la direccionalidad de las políticas públicas en las últimas tres décadas.

Sin embargo, los cambios no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé una respuesta al momento político que se vive. En efecto, la ola latinoamericana, a pesar de sus éxitos, ha tenido dificultades para desplegar un conjunto ordenado y medianamente sistemático de ideas que refieran al papel que debe ocupar el Estado, la morfología de la Administración Pública y la forma de gestionar al Sector Público. En tal sentido, los intelectuales han ido por detrás de la política, que ha trabajado de forma pragmática, superando los diferentes escollos que enfrentó.

Transcurrido más de una década de experiencias progresistas en la región, es urgente un debate informado y riguroso, que sume los aportes de académicos y especialistas para comenzar a saldar esta deuda pendiente.

Referencias bibliográficas

Bresser Pererya, L. (2007). “Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo” En *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela.

Cao, H. (2011). “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, publicado en *Realidad Económica* No 260 - IADE – Buenos Aires, Argentina.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010). “La macroeconomía después de la convertibilidad” en “CENDA: La anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010”, Ediciones cara o ceca. Buenos Aires, Argentina.

Ferrer, A. (2013). “Aliviar la restricción externa”, *Diario Página 12*, jueves 26 - Buenos Aires, Argentina.

Laguado Duca, A. (2013). “Desarrollismo y neodesarrollismo” en *Revista Aportes* N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina.

Laguado Duca, A. (2013a). “El retorno del desarrollismo” en *Revista Más Poder Local*; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Fundación Ortega-Marañón - Mayo, N° 16 - Madrid, España, disponible en www.maspoderlocal.es

Schorr, M.; Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2012). “Régimen Económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad”; en *Revista Realidad Económica* N° 264 - IADE - Buenos Aires, Argentina.

Thwaites Rey, M. (2010). “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL* Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

UNA APROXIMACIÓN A LA “MALA GESTIÓN” EN POLÍTICAS PÚBLICAS. LOS DÉFICITS EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL LUGAR DEL INTUICIONISMO Y LA SOBREPOLITIZACIÓN EN LAS DECISIONES DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PAÍSES EN DESARROLLO

Luciano Andrenacci

Existen varios tipos de problemas que muy frecuentemente (aunque no invariablemente) limitan (y eventualmente pueden esterilizar) la utilidad de la planificación en políticas públicas: el carácter formal o ritual de la iniciativa, sin consecuencias sustantivas en los procesos decisorios posteriores; la naturaleza superficial de sus instrumentos, basada en síntesis normativas apriorísticas y/o percepciones limitadas o insuficientemente informadas de los asuntos objeto de planificación; o la limitación del uso de la planificación como técnica para procesos específicos y aislados, sin la apropiación política y operativa de la planificación en las decisiones clave de la gestión pública, aquellas capaces de potenciar la calidad de sus resultados. La pregunta de investigación que anima el proyecto cuyos primeros pasos aquí se presentan es por qué en muchas partes de la región, en sus agencias estatales de todos los niveles de gobierno estas “taras” de la planificación se vuelven dominantes y se reflejan en la ausencia de visión estratégica consistente, en la insuficiencia de los impactos esperados para los proyectos y programas de políticas públicas, o en formas y procesos de gestión abiertamente objetables.

La hipótesis provisoria que se sugiere es que en las prácticas de gestión pública se revelan frecuentemente 1) la ausencia (o ritualización superficial) de procesos de planificación; 2) la ausencia (o fragmentariedad, u opacidad) de información sustantiva apropiable para la selección de caminos críticos de solución de problemas; y 3) predominio de modos intuitivos o sobrepolitizados de tomas de

decisión. Si bien estos problemas están presentes en todos los ámbitos de políticas públicas, en diferentes medidas e intensidades, en algunas situaciones se vuelven dominantes y sistemáticos, transformándose en prácticas recurrentes que alcanzan carácter institucional.

Los primeros pasos de la investigación muestran que frecuentemente estos problemas son entendidos como asuntos de capacidad técnica y administrativa de los recursos humanos, o de propiedad de los protocolos de la gestión. Otras veces son considerados como asuntos de calidad de la dirigencia político-técnica: capacidad estratégica de los decisores políticos y/o de sus asesores técnicos. Pero aún no ha sido suficientemente estudiada la hipótesis de que sean consecuencias de las propias formas que adquieren las relaciones políticas en escenarios institucionales específicos. Dicho de otra manera, lo que a menudo se entiende como un déficit o una perversión, podría ser en realidad la manifestación superficial de un modo de hacer política y de gestionar políticas públicas, que resuelve algunos problemas, aunque genera otros.

Estudiar normativamente a la gestión presenta importantes limitaciones metodológicas para las posibilidades de construir un universo, rastrear evidencia y atribuir relaciones de causa y efecto, así como para asignar valor a esos fenómenos. La gestión pública suele presentarse como un conjunto de prácticas asentadas en relaciones dinámicas de poder, cuyo significado sólo puede comprenderse si se decodifican dichas relaciones de poder. Aunque existen valores relativamente universalizados de “bien” y “mal” en políticas públicas (por ejemplo, eficacia, eficiencia, sostenibilidad económica, transparencia administrativa, equidad social o sustentabilidad ambiental), se necesita cruzarlos con los significados políticos de las prácticas para asignarles valor. Si se describen las prácticas sin vincularlas con relaciones de poder difíciles de aislar y medir, el resultado es aproximativo y superficial, razón por la cual es recurrente la metáfora de la “caja negra” para caracterizar a los procesos de gestión.

Asimismo, el Estado es un fenómeno de alta complejidad estructural, y la gestión no es homogénea entre sus partes, aunque los procesos de mimesis, adaptación o inercia institucional tiendan a crear semejanza aparente en el marco, por ejemplo, de un Estado nacional o subnacional, una agencia estatal o un ministerio. Lo que en un territorio de relaciones y prácticas produce resultados insuficientes, en otro territorio puede ser satisfactorio.

Esta comunicación presenta un conjunto de estrategias conceptuales para abordar estos problemas, basados en indicios provenientes de la observación de prácticas de hacer y usar planificación en el sector público argentino. Estos indicios no tienen el carácter sistemático suficiente para constituir un universo de investigación, mucho menos una muestra representativa. Pero resultan suficientes para generar hipótesis, razonablemente falsables, alrededor de las cuales eventualmente constituir un universo y una estrategia de investigación. Los indicios provienen de la observación de la dinámica de la gestión en áreas correspondientes a cinco ministerios del Estado Nacional de Argentina; y a subsectores económicos y sociales de siete de sus Estados Subnacionales. En todos estos lugares, se ha puesto la atención en los protocolos y procesos de generación de información relevante; y en la apropiación de dicha información por los cuadros políticos medios y altos para tomar decisiones sustantivas.

Le llamaremos provisoriamente “buena gestión” a un proceso en el cual las organizaciones con responsabilidad sobre un sector de políticas llevan adelante procesos efectivos y sustantivos de planificación. La planificación es clásicamente entendida como la acción de buscar el sendero más apropiado para obtener los resultados esperados, diseñando el camino de modo de garantizar su recorrido. Se trata del modo en que las organizaciones estatales desarrollan estrategia. Pese a que su formalización en documentos de compromisos y objetivos, como un presupuesto o un plan de desarrollo, es necesaria para hacer explícita y accesible la información al complejo organizacional del

Estado y a los ciudadanos; también está presente en los microespacios en que los decisores, en toda la jerarquía estatal, se apropian críticamente de la información disponible y la utilizan como insumo para mejorar resultados y optimizar impactos.

En los modos de organización y gestión del Estado que se asocian con la gobernanza contemporánea, la generación y el uso compartido del conocimiento, estrategias esenciales en organizaciones privadas, toman una centralidad esencial aunque, en algunos aspectos, diferente a la que ocupaban en las formas clásicas de planificación pública. En estas formas clásicas la información, limitada por el tipo de tecnologías disponibles para generarla, era utilizada para alimentar planes que se generaban con autonomía política y técnica y se presentaban como horizontes normativos cuya adopción por las agencias estatales consistía en la mejor forma de garantizar la unidad, integralidad y coherencia necesarias para obtener eficacia y eficiencia. En los modos contemporáneos de organización estatal, el Estado es un centro de coordinación, enraizado en fuerzas sociales y atravesado por clivajes políticos, que dialoga permanentemente con un complejo distribuido de organizaciones dentro y fuera del territorio nacional. En este contexto, garantizar la unidad, integralidad y coherencia necesarias para obtener resultados requiere un singular despliegue de generación y apropiación crítica de la información para tomar decisiones estratégicas.

La generación de información capaz de sostener procesos de comprensión y toma de decisiones estratégicas para conseguir “senderos críticos” en escenarios potencialmente cambiantes se ha transformado en un asunto esencial de la construcción de capacidad estatal, tanto política como administrativa. Argentina presenta contemporáneamente (1983-2013) tres *loci* comunes para sus procesos de planificación estatal, que reflejan en parte los altibajos y cortes de su historia. Una gran cantidad de agencias estatales y ministerios de los Poderes Ejecutivos nacional y subnacionales presentan un

organismo, con el nivel de una Secretaría o Subsecretaría, que ostenta en su título o en la distribución formal de funciones la misión de coordinar o centralizar la planificación de dicha agencia o ministerio. Las agencias y ministerios que reciben financiamiento externo a su propia línea presupuestaria (de otras agencias nacionales o de la cooperación privada, federal o internacional) para ejecutar proyectos y programas, cuentan con “Unidades Ejecutoras” (pequeños sistemas de administración con ese título o esa atribución funcional) que tienen la responsabilidad de utilizar instrumentos de planificación en las fases de implementación y evaluación que frecuentemente tienen a su cargo. En tercer lugar, las agencias y ministerios tienen una “mesa chica” de decisores políticos, con aportes técnicos más o menos sistemáticos dependiendo de la cartera y el estilo personal de sus decisores más importantes, que hace apropiación crítica de información relevante y la usa para tomar decisiones sustantivas, aunque no suele hacerlo con modelos explícitos o formales de planificación clásica.

Su desempeño muestra importantes limitaciones. Los organismos de planificación presentes en las agencias estatales y ministerios de los Poderes Ejecutivos nacional y subnacionales participan en procesos de planificación restringidos al presupuesto del área o al seguimiento transversal de sus resultados, y recogen información generalmente no sistemática (aunque no necesariamente irrelevante) sobre los impactos de políticas en el sector. Esa información no es “apropiada políticamente” por los cuadros decisorios, lo que probablemente contribuye a la descalificación gradual o a la inercia de la ineffectividad del organismo.

En las agencias y ministerios que reciben financiamiento externo para proyectos y programas, cuyas unidades ejecutoras tienen la responsabilidad de utilizar instrumentos de planificación exigidos por los entes financiadores, por lo general la dinámica de la planificación suele restringirse a la gestión de los procesos presupuestarios de los proyectos en cuestión. Los mecanismos de monitoreo y evaluación

no se utilizan para tomar decisiones sustantivas, las que, de todos modos, no son tomadas con base en información acerca de los impactos efectivos de los proyectos. Desafortunadamente además, la existencia de mecanismos indirectos de financiamiento de la política, así como las diversiones de fondos por tráfico de influencias, o los pagos y sobrepagos informales de tareas, todos procesos aceptados como inherentes a la gestión de proyectos públicos, contribuye a la preferencia por la opacidad relativa de la información en estas unidades.

Es sólo probablemente en el tercer lugar, en la “mesa chica” de decisores políticos con aportes técnicos más o menos sistemáticos dependiendo de la cartera y el estilo personal, en donde existe un proceso de planificación sustantiva, es decir un flujo gestionado de información que es usado como insumo decisorio de carácter estratégico. Dado que esta planificación no suele formalizarse, y que su heterogeneidad es alta por sectores y niveles, es difícil penetrar en sus mecanismos. Es habitualmente juzgada por su desempeño respecto de compromisos públicamente explícitos, o por el éxito de sus protagonistas en obtener estabilidad o subida en la escala jerárquica de la gestión. En Argentina, la fuerte inestabilidad del personal político técnico y los fuertes altibajos en los resultados e impactos de las políticas públicas permiten asumir que estos mecanismos de planificación tampoco tuvieron, a los largo de los últimos años, el éxito esperado. El espacio es ocupado por decisiones intuitivas, sobredeterminadas fines individuales y partidarios, no alimentadas por insumos sustantivos ni orientadas por estrategias de mediano o largo plazo.

Estos fenómenos pueden asociarse a modos de “mala gestión”, regularidades en las prácticas (si se prefiere, instituciones e institucionalidades) o “juegos de poder” que son asociables a resultados subóptimos. Aunque no son exclusivos de Argentina ni de los países en desarrollo, en nuestro país presentan resiliencia y una importante capacidad de predominar inercialmente en el

funcionamiento del Estado. Estas regularidades adquieren en la práctica tres patrones susceptibles de esquematización analítica, que llamaremos “error”, “perversión” y “engaño”. Llamamos *error* al tipo de gestión que se estructura sobre la equivocación reiterada, el manejo ineficaz e ineficiente y la ausencia de resultados o la producción de resultados adversos; *perversión* al tipo de gestión que se basa en la captura explícita de la política pública para un grupo restringido de interés (fracción político-partidaria y/o coalición de actores clave) y la puesta visible de la política pública a su servicio exclusivo; y *engaño* al tipo de gestión que se basa en la obtención aparente de resultados sustantivos y el cumplimiento aparente de las reglas relevantes, con otros resultados y reglas en una agenda real subyacente de grupos de interés restringidos con alto poder de cooptación política.

Nuestra hipótesis es que, por razones que son necesarias interrogar, estas prácticas se combinan entre sí, se potencian, sedimentan, endurecen y transforman en dominantes en muchos países en diversas fases de su desarrollo. Un “equilibrio” de mala calidad se instala en las formas de gestión pública, lleno de consecuencias de mediano y largo plazo. Cuando este equilibrio se instala, el Estado pierde capacidad institucional de procesar conflictos y obtener resultados, sufriendo una suerte de gangrena que, a la postre, puede inmovilizar o esterilizar operativamente sectores amplios de la administración estatal.

La investigación presenta indicios que permiten aventurar que el origen de la perennidad y fuerza relativa de estos patrones está en alguna parte de la naturaleza y la dinámica del conflicto político. En efecto, si estos patrones tienen esa fuerza y resiliencia relativa, es porque consiguen canalizar el conflicto y dar respuestas sustantivas a muchos de los problemas que se juegan en la gestión pública argentina. Esto significa, de manera simplificada, que se trataría de analizar “porqué sirven”, y no quedarse en el impacto emocional de “porqué no sirven”. La pregunta de investigación podría no ser, entonces, “¿porqué no hay una apropiación de la información sustantiva para planificar mejor la

gestión?”, sino “¿qué información sustantiva es la que estas formas de gestión efectivamente procesan?”. De esta manera, se trata de buscar una hipótesis causal diferente de la percepción corriente de las “taras” de la gestión como la manifestación mecánica de la ineptitud de sus protagonistas o la perversidad inherente a determinadas formas de régimen político, las dos explicaciones más frecuentes en estudios de gestión del desarrollo. Se trataría de patrones de gestión que resuelven problemas y generan efectos sustantivos en el corto plazo y cotidianeidad de la administración pública, aunque en el mediano y largo plazo no produzcan efectos significativos en los nudos problemáticos del desarrollo. Además, como estos patrones son resistentes al cambio electoral porque, además de la inercia institucional que les es inherente, son formas de gestión útiles para un número importante de sus protagonistas, en poliarquías democráticas estos patrones sólo pueden ser aislados, neutralizados o transformados con estrategias de largo plazo, construidas por acuerdos sustantivos entre una pluralidad de fuerzas políticas y acompañados por una parte importante de la opinión pública. La capacitación o la reingeniería institucional, por ejemplo, podrían afectar las formas exteriores pero no ser suficientes para afectar sus “puntos de equilibrio”.

GOBERNANZA LOCAL Y SERVICIOS URBANOS

Claudio Tecco y Silvana López

Introducción

El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación cuyo propósito general es analizar la gestión de políticas urbanas en cuatro ciudades de las provincias de Santa Fe y Córdoba, durante el período comprendido entre los años 1995 y 2015⁷.

La investigación procura conocer y analizar innovaciones en gestión urbana experimentadas en cuatro ciudades, como así también explorar el grado de desarrollo de nuevos enfoques y prácticas en materia de políticas públicas locales.

Los estudios de caso se enmarcan en la denominada teoría de la *governance* (o gobernanza), entendida como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales; como “una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias” (Prats, 2003:242). En este trabajo se pretende establecer el alineamiento (o no) entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y cómo eso se traduce en la capacidad del sistema político para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas; todo ello a partir del análisis que nos permite un caso concreto: la política de movilidad y transporte de la Ciudad de Córdoba. Asimismo, mediante el análisis de información secundaria, se establece un paralelo con lo acontecido en la ciudad de Rosario en el mismo campo de política pública.

7- Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) que lleva por título “Estudio comparativo de la gestión de políticas urbanas en ciudades de las provincias de Córdoba y Santa Fe: período 2011-2015”, aprobado por SECyT-UNC. El estudio comprende a las ciudades de Córdoba, Villa María, Rosario y Rafaela.

Algunas precisiones conceptuales

Algunos autores (Ramírez Pérez, Navarro Yáñez y Clark, 2004; Painter, 2001; Peters y Pierre, 2001) observan una tendencia que puede describirse como el cambio “desde procesos de *government* a procesos de *governance*”. Las transformaciones comprenden principalmente tres cuestiones:

- a. aumento de actores que participan en las decisiones de gobierno;
- b. cambios en los modos de regulación del Estado y
- c. conformación de redes políticas en sentido horizontal y vertical.

En tal sentido, el concepto de gobernanza refiere a un nuevo estilo de gobierno, “distinto de modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 1998:1).

Los sistemas de gobernanza urbana (o gobernanza local) promueven formas más horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, asumiendo también que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos que suceden en un determinado territorio involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (*multilevel policy network*).

Los procesos de interacción entre actores estratégicos son inherentes a la gobernanza (Strom y Müller, 1999) y los patrones de interacción que se establecen tienen su fundamento en las reglas del juego, es decir, en las instituciones formales e informales que posibilitan o restringen el comportamiento de los actores (Prats, 2003).

Siguiendo los planteos de Joan Oriol Prats (2003) la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tiene lugar la toma de decisiones colectivas. Así pues, si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas

capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores (por ejemplo, burócratas, grupos de interés, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, etc.)

Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico. A su vez, la gobernabilidad, entendida como la capacidad de formular e implementar leyes, permite adoptar el enfoque de las capacidades elaborado por Sen (1984) y así, las instituciones funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, confiriendo unas oportunidades de realización de políticas públicas efectivas al sistema político.

En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades en políticas.

Ésta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.

El rediseño del sistema de transporte en la ciudad de Córdoba

La Municipalidad de Córdoba aprobó, por Ordenanza N° 12.146/13, el “Pliego de Condiciones Generales y Particulares para otorgar la Concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), prestado mediante ómnibus”, siguiendo un procedimiento que seguidamente se describe.

En cumplimiento de lo establecido por el Marco Regulatorio (Ordenanza N° 12.076), en el mes de diciembre del año 2012 el Ejecutivo Municipal eleva al Concejo Deliberante los Pliegos para la licitación del Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba. Los mismos son elevados sin haberse presentado el Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la Ciudad (PIEM), exigencia

que se incluía en el Marco Regulatorio y que responde a la más elemental lógica de gestión de la movilidad urbana: si el transporte público masivo de pasajeros es uno de los modos de movilidad mal se puede diseñar y licitar el servicio sin contemplarlo como una parte (fundamental) del sistema.

En forma previa a su elevación al Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo mantuvo reuniones con representantes de distintos actores sociales de la ciudad, donde se receptaron opiniones y sugerencias de los mismos.

Una vez presentado el proyecto en el Concejo Deliberante, los miembros de la Comisión de Transporte del Cuerpo Legislativo, también mantuvieron reuniones con actores del sistema, en forma previa a la sanción en primera lectura de la Ordenanza.

Cabe aclarar que la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba prevé, para el caso de las concesiones de servicios públicos, la aprobación mediante el sistema de doble lectura, debiendo convocarse, entre la primera y segunda lectura, a Audiencia Pública para que los ciudadanos o sus organizaciones expresen sus opiniones respecto del proyecto aprobado en primera lectura.

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba y las ordenanzas específicas en la materia evidencian que la institucionalidad formal confiere al gobierno municipal la capacidad de formular políticas de movilidad y transporte. Sin embargo dicha capacidad no parece garantizar la gobernabilidad del sistema público de transporte al momento de su implementación en razón de que las capacidades acción se encuentran condicionadas por un complejo entramado institucional informal que se teje en torno a la cuestión del transporte.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, como se dijo anteriormente, la relación entre gobernanza y gobernabilidad conlleva un proceso de alineamiento entre necesidades y políticas. Dicho en otros términos: la gobernabilidad, entendida como la capacidad de formular e implementar políticas y garantizar su cumplimiento, depende de

que éstas atiendan las necesidades y prioridades de la ciudadanía, las cuales se exteriorizan a través de sistemas gobernanza, entendida como “una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias” (Prats, 2003:242). Al respecto, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el Gobierno de la ciudad de Córdoba para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit de gobernanza que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos usuarios del sistema. Es así que, si bien existe un reconocimiento formal de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba tales criterios no se pusieron en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

El Plan Integral de Movilidad Rosario

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros. En diciembre del año 2003, la Municipalidad de Rosario crea, por Ordenanza N° 7627, el Ente del Transporte de Rosario (ETR), como organismo autárquico descentralizado administrativa y financieramente, que tiene como objetivo gestionar de manera estratégica el transporte urbano. El ETR fue creado para generar un ámbito especializado de trabajo para la planificación y evaluación del servicio de transporte público. En el año 2012, el ETR modificó su denominación llamándose Ente de la Movilidad de Rosario (EMR), incorporando así una visión más amplia del transporte y la integración de los distintos medios, tendiendo a considerar también la visión y

gestión metropolitana (Anapolsky y Pereyra, 2012). En el año 2010, el ETR presentó un documento base, que sintetizó los lineamientos de un “Plan Integral de Movilidad”, invitando a distintos actores sociales para discutir sobre las propuestas sistematizadas desde el ETR y también, sumar nuevas iniciativas que pudieran enriquecer el documento de origen (Alvarado y Monge, 2012).

Las consultas incluyeron a tres grupos de actores, cada uno de los cuales aportó sus percepciones, saberes y experiencias desde una modalidad específica (Municipalidad de Rosario, 2011):

- a. Ciudadanía e instituciones: a partir de agosto de 2010 se realizaron cuatro talleres participativos en los que se debatió sobre el diagnóstico y la visión del plan; el transporte público, el no motorizado, el individual motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 600 personas, algunas a título personal y otras como representantes de organizaciones públicas y privadas.
- b. Expertos internacionales: se contó con el aporte de expertos del ITDP (Internacional Transport Development Policy) y del Banco Mundial.
- c. Expertos locales: a través de un convenio de colaboración con la Universidad Nacional de Rosario (UNR) firmado en agosto de 2010, la Municipalidad solicitó el análisis y discusión del Plan Integral de Movilidad (PIM). Esta labor estuvo a cargo del Instituto de Estudios de Transporte (IET) de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, con la colaboración de un grupo de especialistas reconocidos en las áreas de Planeamiento, Ingeniería de Transporte, Urbanismo, Transporte Ferrovial y Economía, dando como resultado un informe técnico-crítico sobre los proyectos presentados.

A la participación cognitiva de expertos internacionales y locales se sumaron los saberes, necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se realizaron talleres participativos en los que se debatió el diagnóstico

y la visión del plan, el transporte público, el no motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 700 personas, tanto a título personal como representando a diferentes instituciones, públicas como privadas (Alvarado y Monge, 2012).

El Pacto de Movilidad expresa la voluntad de los ciudadanos para fijar criterios comunes sobre la movilidad deseada en la ciudad y las acciones necesarias para alcanzarla (IGC, 2011). Asimismo, a través del Pacto se proclamaron objetivos de planificación estratégica de la movilidad.

Reflexiones finales

En el caso de la ciudad de Córdoba, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el gobierno municipal para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos y usuarios del sistema, como así también en tensiones y conflictividad continua en los actores vinculados a la prestación del servicio. Si bien la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba habilita formalmente a que se apliquen criterios de gobernanza, tales criterios no han sido puestos en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros. Las modificaciones en el sistema de transporte fueron precedidas por cambios institucionales, como lo fue la creación del Ente de la Movilidad de Rosario (EMR) e innovaciones en el modo de formular e implementar políticas de movilidad urbana, a partir del Plan Integral de Movilidad (PIM) y el Pacto de Movilidad que surgió de una amplia participación ciudadana en dicho proceso.

Referencias bibliográficas

Alvarado, M. y Monge, M. (2012). “Gestión y planificación de una movilidad intermodal en Rosario”; en *Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 76-99, <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00705076.pdf>

Anapolsky, S. y Pereyra, L. (2012). “Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas”; en *Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 57-75. <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf>

IGC- Instituto de Gestión de Ciudades (2011) “Componente participativo. Plan Integral de Movilidad de Rosario”. Documento elaborado por IGC en marzo de 2011. <http://www.igc.org.ar/Documentos/ETR-PIM/COMPONENTE-PARTICIPATIVO-PIM-IGC.pdf>

Mayntz, R. (1998). “New challenges to governance theory”; Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>, consultada 04/09/2012.

Municipalidad de Rosario (2011). “Plan Integral de Movilidad Rosario” Impreso en Imprenta Tecnigráfica, Ciudad de Rosario, Abril de 2011.

Painter, M. (2001). “Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institution in Australia”, *Policy and Politics*, vol.29, n°2 137-150.

Peters, B. G. & Pierre, J. (2001). “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”, *Policy and Politics*, vol. 9 n° 2, 131-35.

Prats, J. O. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.

Ramírez Pérez, M. A.; Navarro Yáñez, C. y Clark, T. N. (2004). “Local “governance”: redes de responsividad en un espacio de “multi-governance”, presentado en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

Sen, A. (1984). “Resources, Values and Development”. Cambridge (Mass), Harvard University Press.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL A PARTIR DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN NORMATIVO: EL INICIO DEL DISEÑO DEL PLAN PROVINCIAL EN MENDOZA

Walter Cueto y María Melina Guardamagna

La implementación de la política se analiza a partir de la sanción de la Ley N° 8051 que se concentra, fundamentalmente, en el diseño del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), como núcleo central de la implementación. En este proceso también se han concretado dos actividades altamente significativas: la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo –PEDMza 2030– y la reformulación del soporte institucional que demanda esta política, con la creación y puesta en funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y Agencia de Ordenamiento Territorial (APOT), actores que ya están involucrados en la preparación del Plan Provincial. Este estudio indaga el modo cómo el texto orienta la implementación del PPOT a partir de un proceso de planificación y particularmente sobre el contraste entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que los actores realizan para avanzar en el diseño del Plan Provincial. Desde la definición sistémica del territorio, dicha correspondencia se estudiará a través de las vinculaciones efectivas entre las distintas dimensiones y sus categorías de análisis, a las que se denominan “*subsistemas*”, partiendo del supuesto que la falta de cohesión sistémica podría dificultar e incluso imposibilitar la construcción de un Modelo Territorial Deseado a partir del cual se desarrolle el Plan Provincial y los planes municipales.

Atendiendo a estas breves consideraciones se plantean algunos interrogantes que guían la labor: ¿Qué concepción teórica sigue la ley para el desarrollo de la secuencia planificadora? ¿Cuáles son las fases que define para el proceso de planificación? ¿Cuáles son las dimensiones y categorías de análisis que emergen de la ley y de la

propia implementación? ¿Existe consistencia lógica entre la ley y el avance efectivo del proceso de planificación?

Una concepción del territorio para planificar

La nueva política y su ley establecen una concepción sistémica del territorio que atraviesa todas las etapas que la normativa prevé para la elaboración, ejecución, control y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial provincial, municipales e intersectoriales. Sin embargo, ni la ley ni sus anexos explicitan qué se entenderá por sistema territorial ni por gestión sistémica del territorio, para garantizar un concepto común.

Será recién el *Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable”*⁸ y los diagnósticos elaborados posteriormente los que se ocuparán de esa conceptualización.

El PID adopta el concepto de sistemas complejos propuesto por Rolando García (2006) a fin de poder explicitar los límites, describir los elementos y definir la escala de los fenómenos y la escala temporal (PID 08/2009:3) para el estudio del territorio. Entre las principales características de este tipo de sistemas, se menciona la especificidad de sus elementos: son heterogéneos, están en permanente interacción con el medio circundante y son interdefinibles; es decir, que cada elemento es capaz de determinar en mayor o menor medida a los demás (PID 08/2009:3). García denomina a estos elementos subsistemas, unidades complejas que interactúan entre sí dentro de la totalidad organizada (2006:54) que constituye el territorio. Es decir, que las relaciones entre dichos elementos son las que en definitiva definen la estructura del sistema, más que cada uno tomado en forma independiente.

En el marco de esta perspectiva, el equipo del PID, encargado de

8- Proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica –FONCYT–. Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo. Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales).

la primera parte de la implementación, se dividió en tres grupos para la elaboración de los diagnósticos territoriales, cada uno a cargo de un subsistema —el físico-biológico o natural; el socio-económico y el político-institucional— que en sus denominaciones y componentes no coinciden con lo prescripto por la ley. Los grupos volvieron a definir qué entendían por sistema territorial. En el caso del subsistema físico-biológico o natural se conceptualizó como *“el espacio donde se desarrollan las actividades humanas y los procesos ecológicos, considerando que todo espacio es territorio a partir del establecimiento de fenómenos de intercambio con su entorno. Existe una relación de reciprocidad entre el hombre y el soporte biofísico, dada por la influencia de las actividades humanas sobre el mundo biofísico, el cual a su vez repercute sobre estas últimas”* (Martínez de Anguita, 2006 en Síntesis Diagnóstica Subsistema Físico biológico o natural, 2013:4); mientras que, para el subsistema socio-económico, *“el sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”* (Gómez, 2008 en Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico, 2013:9). Finalmente, en el caso del subsistema político-institucional ni siquiera se explicitó. Más aun, ninguno de los grupos hizo referencia a la perspectiva de sistemas complejos adoptada en el PID.

La secuencia en el proceso de la planificación

La secuencia del proceso de planificación que la ley regula, se inicia con el enunciado de la nómina de instrumentos y procedimientos, en tanto *“normas de planificación y ejecución, como de información y control”*; en algunos casos definiendo cursos de acción para llevar a cabo el ordenamiento y en otros simplemente enunciándolos (Art. 7). Define una secuencia de implementación para el proceso de

planificación y también establece una metodología para la articulación de las mismas. A su vez, cada una de ellas prevé la participación ciudadana delegando a la autoridad de aplicación la responsabilidad de definir cómo se instrumentará en cada momento.

El inicio de la construcción diagnóstica.

Cada equipo comenzó definiendo su concepto de sistema y los componentes del mismo para el relevamiento de la información y el reconocimiento de los procesos críticos de la situación actual. Para ello se recurrió a documentos diagnósticos, informes técnicos, datos censales y estadísticos realizados por diversos organismos provinciales y municipales, universidades y equipos de investigación. También se realizaron entrevistas a funcionarios del sector público y privado que aportaron nuevos datos o confirmaron información existente. El último paso para el cumplimiento de esta etapa fue la interrelación de los diagnósticos por subsistemas para la construcción del modelo actual de la Provincia. Veamos entonces cómo se trabajó cada uno de los subsistemas para la construcción del diagnóstico provincial, denominado: *“Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial de Mendoza”* (PID 08/2009).

Síntesis diagnóstica y modelo territorial actual

Concluida la construcción y la validación colectiva la etapa siguiente fue la correlación de los tres subsistemas para obtener el modelo territorial actual y luego debatir el modelo deseado para la Provincia. La elaboración del modelo territorial actual fue un momento conflictivo del proceso, ya que dejó en evidencia las inconsistencias teóricas y metodológicas con las que se trabajó la etapa anterior, dificultando la interrelación de los subsistemas. Su lectura permite afirmar que: a) cada grupo seleccionó distintas unidades de análisis para la construcción de los diagnósticos situacionales; b) no acordaron un formato común para la sistematización de la información. Mientras la ley establece

en la metodología que deberán identificarse y jerarquizarse las problemáticas existentes sobre la organización del territorio (Art. 13), los equipos del subsistema físico-biológico y del socio-económico identificaron los problemas y también potencialidades. Además, para el subsistema socio-económico se elaboró un árbol de problemas, causas y consecuencias, que los otros equipos no desarrollaron. En el caso del subsistema político-institucional no explicitaron las categorías de análisis y simplemente se realizó una descripción de los proyectos, programas y recursos disponibles con afectación al territorio.

Pero la decisión más significativa al finalizar los diagnósticos situacionales es que se trasladó la responsabilidad del desarrollo de la tarea de los equipos de la UNCuyo-Conicet al grupo técnico de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)⁹ que será la encargada de avanzar con el desarrollo del modelo territorial actual y las etapas subsiguientes. Los nuevos responsables utilizaron como insumos la información producida por los equipos anteriores junto a la documentación que es parte de los “*instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial*” (Art. 7): el Diagnóstico Situacional del PEDMza 2030 –Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza- integrado por tres dimensiones: social y de desarrollo humano; económico-productivo y territorial ambiental y la Cartografía elaborada por el SIAT (Sistema de Información Ambiental Territorial). También trabajaron con información aportada por organismos públicos: el Informe del Proyecto “Directrices para el Ordenamiento Territorial Rural”, financiado por la Subsecretaría de Planificación Federal e Inversión Pública; documentos internos de la APOT (Hábitat y Vivienda, Riesgo y Desastres Naturales, Biodiversidad) y otros aportes de organismos como: IPV, Municipios, DGI, INV, DPV, DNV, Catastro, instituciones

9- La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo creado por la Ley N° 8051 (ver art. 41) en la órbita de la ex Secretaría de Medio Ambiente, actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.

integrantes del CPOT, DEIE, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Transporte. (Documento Preliminar, 2014:10). Para la elaboración del modelo actual la Agencia recuperó los problemas y procesos críticos descubiertos en el diagnóstico situacional de la Provincia obtenidos como productos del Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza - 2030 (Documento preliminar, 2014:53) e identificó siete signos de desgaste del modelo: a) Inercia en la Gestión Territorial; b) Desequilibrio Territorial; c) Inequidad Social; d) Deterioro Ambiental; e) Problemas de conectividad y accesibilidad; f) Dualismo productivo y; g) Gestión crítica del recurso hídrico. Algunos de estos problemas coinciden con los detectados en función de la clasificación del territorio y también con algunos de los que se reconocieron en los diagnósticos por subsistema que reaparecen agrupados dentro de estos grandes temas. Luego, para cada una de estas problemáticas se explicitaron en una tabla sus principales causas y un extenso conjunto de “*variables claves de intervención*” (Documento Preliminar, 2014:54-57).

Finalmente se definió en base a nuevos criterios un conjunto de unidades territoriales distintas a la clasificación que la ley realiza en el artículo 14 e incluso también de la que se adoptó en el subsistema físico-biológico y luego en el socio-económico, con lo cual se invalidan los diagnósticos y los problemas previamente detectados en ambos subsistemas, ya que no hay uniformidad de las unidades de análisis con las que se trabajó.

La construcción del Modelo Territorial Deseado, los escenarios alternativos y el plan de acción.

Para trabajar las etapas del Modelo Deseado y el desarrollo de escenarios alternativos, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) recurre nuevamente al Plan Estratégico de Desarrollo –PEDMza 2030– elaborado en el año 2010 y retoma, aunque sin una fundamentación, la visión consensuada de Provincia

que en dicho documento se plasmó a través de 12 ejes estratégicos de desarrollo y que retomará cuando plantee el Plan de acción. También vuelve sobre los procesos críticos descubiertos en el PEDMza 2030 previamente utilizados en la construcción del modelo actual. En función de dichos procesos críticos, la Agencia selecciona un conjunto de variables claves para la construcción de los escenarios.

Salvo la variable suelo, el resto coinciden con algunos de los componentes/variables claves del subsistema socio-económico; es decir que no se trabaja sistemáticamente con los documentos elaborados por los equipos del PID ni se utilizan todos los componentes que identificaron para cada subsistema. Lo cierto es que no tuvieron en cuenta en esta etapa los diagnósticos situacionales para cada subsistema y optaron por trabajar con el diagnóstico del PEDMza 2030.

A partir de las *variables claves*, agrupadas en dos dimensiones y siguiendo el método de los ejes (Peter Schwartz, 1991) se plantean cuatro escenarios entendidos como “*imágenes objetivo del ordenamiento territorial*” (Documento preliminar, 2014:73). Planteados los escenarios, la Agencia enuncia el modelo deseado que se desarrolla en torno a los siete procesos críticos que surgen del diagnóstico del PEDMza 2030 y teniendo en cuenta algunas características emergentes de los escenarios.

Inferido el modelo deseado, se formulan un conjunto de objetivos:

a) Reducir los desequilibrios territoriales; b) Aplicar instrumentos de planificación, económicos, de ejecución y control; c) Fortalecer las inversiones en infraestructura, equipamiento y servicios; d) Potenciar los centros urbanos intermedios y pequeños; e) Fortalecer la Gestión Integral del Recurso Hídrico; f) Preservar y conservar la biodiversidad y áreas naturales; g) Desarrollar una matriz productiva diversificada; h) Reducir el dualismo productivo; i) Mejorar la conectividad y accesibilidad entre zonas irrigadas y no irrigadas. Finalmente se presenta la versión cartográfica del Modelo Territorial

Deseado (Documento Preliminar, 2014:90).

A continuación, el Documento Preliminar incorpora también (Art. 16), un *Plan de acción* con el objeto de definir “*directrices y estrategias integradas de intervención*” (Documento preliminar, 2014:91). De los 7 procesos críticos que surgen del PEDMza 2030 y que fueron la base sobre la cual construyeron el Modelo actual y el Modelo deseado, priorizaron sólo cinco: a) Inercia en la gestión del territorio; b) Desequilibrio territorial; c) Deterioro ambiental; d) Creciente inequidad social y; e) Dualismo productivo; quedando de lado los problemas de conectividad y accesibilidad y la gestión crítica del recurso hídrico sin darse explicación alguna.

A partir de estos cinco *grandes problemas* se elaboró una tabla que explicita las principales causas que los provocan: las unidades de análisis para el seguimiento de cada uno; las variables claves de intervención; las acciones necesarias para alcanzar la situación deseada, identificadas como “eje estratégico principal” y una última columna con “sub ejes estratégicos”, acciones que se desprenden de las anteriores (Documento preliminar, 2014: 92-96). Por último, presenta una enunciación de programas por cada uno de estos grandes temas donde identifica las acciones a llevar a cabo a fin de resolver la situación crítica (Documento Preliminar, 2014:97-105).

Conclusiones

El “Documento Preliminar” del Plan Provincial será presentado en Audiencia Pública y revisado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial antes de ser remitido a las cámaras legislativas. Durante su diseño se han producido tensiones y conflictos entre los actores responsables del mismo, se han generado inconsistencias teórico-metodológicas entre las prescripciones legales y las propuestas efectivas e inclusive modificaciones en los criterios para definir su formato.

Las críticas y observaciones técnicas que se le han realizado, ya antes

de llegar a consideración de la Audiencia Pública pueden sintetizarse así. Si bien las etapas previstas por la Ley -diagnóstico; modelo territorial; escenarios alternativos e identificación de acciones- se han cumplido, hay una importante cantidad de objeciones sobre cómo se ha alcanzado el objetivo.

La norma establece una perspectiva sistémica y aunque inicialmente se seleccionó un marco teórico común, finalmente se utilizaron conceptos diferentes en la elaboración de los diagnósticos situacionales de cada subsistema y en el modelo territorial actual. Se evidencian inconsistencias en la implementación del proceso de planificación relacionadas con: a) la imprecisa delimitación en la denominación y en el contenido de los subsistemas que respaldan los diagnósticos del territorio; b) la falta de precisión en los mecanismos que garanticen la participación ciudadana; c) la indefinición de una metodología para la interrelación de los sistemas territoriales, y d) se utilizaron distintas unidades de análisis en la construcción de los diagnósticos situacionales y diferentes formatos para la sistematización de la información.

En la etapa de construcción del modelo territorial actual se evidencia que: a) la responsabilidad de la tarea se trasladó desde los equipos del PID al grupo técnico de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) que fue la encargada de avanzar en el desarrollo del modelo territorial actual y las etapas subsiguientes y b) no hubo una articulación entre las distintas estrategias para interrelacionar los diagnósticos de los subsistemas y con los demás documentos utilizados, principalmente con el diagnóstico elaborado en el marco del PEDMza 2030.

En la etapa de construcción del modelo territorial deseado y de los escenarios alternativos se advierte que se invirtió el orden del proceso de planificación definido por la ley ya que en el proceso de elaboración del plan, primero se plantearon los escenarios y luego el modelo deseado. Es decir que, de un modelo deductivo -prescripto

por la norma- se pasó a uno inductivo, cambiando la secuencia definida por la metodología del diagnóstico. Además, el modelo deseado se construyó a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del PEDMza 2030 sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema y sin tener en cuenta los aportes de la ciudadanía a través de los talleres realizados por los equipos del PID.

El plan de acción presentado es una enunciación asistemática y desarticulada de un conjunto de problemas seleccionados sin una adecuada explicación respecto a los procesos críticos con los que se venía trabajando en las etapas anteriores. Un grupo de unidades de análisis y variables claves de intervención parecieran tomadas en forma azarosa en los subsistemas y un listado de acciones, que se asemejan más a aspiraciones que a acciones concretas de intervención. Lo mismo sucede con el listado de programas donde se identifica un conjunto de acciones desarticuladas entre sí que además presentan un altísimo grado de generalidad y abstracción, lo que de ningún modo constituye un plan.

En consecuencia, el diseño del plan, aunque la ley tomó recaudos teóricos y metodológicos, ha sido finalmente un proceso de avances por prueba y error. En la secuencia de la implementación hay instancias de interrupción y/o ajustes del proceso y aunque esto pueda ser cuestionado pareciera que ha ayudado para garantizar que se llegara a la instancia del Documento Preliminar: los diagnósticos situacionales mostraron inconsistencia, la síntesis diagnóstica -con sus informes y documentos adicionales- produjo un ajuste que permitió alcanzar la etapa del modelo actual y aún si esta etapa del modelo territorial no permitió un adecuado soporte empírico al modelo deseado, ese modelo deseado pudo ser formulado en términos prescriptivos o normativos. De tal manera que lo que la realidad no puede imponer lo terminan definiendo los deseos y aspiraciones en formato de simple voluntad política.

La etapa entre la finalización del Documento Preliminar y la elaboración del Documento Final, aunque aún no se analiza a pleno, también da señas de controversias y cuestionamientos, tanto por actores científico-técnicos como por sectores políticos opositores; incluso con críticas y observaciones desde los municipios que en definitivas aparecen como los más afectados por la demoras en concretar el Plan Provincial y se ven obligados a postergar políticas locales en sus territorios o a tomar decisiones sin tener certidumbre sobre la consistencia que ellas puedan tener en relación a la nueva política.

Referencias bibliográficas

García, R. (2006). *Sistemas complejos: Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa editorial. España.

Provincia de Mendoza (2009). Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8051.

Modelo Territorial Actual (2013). Mendoza Argentina, Subsistema Político-Institucional de la Provincia de Mendoza, Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable.

PID (Proyecto de Investigación y Desarrollo) (2009). PID 08. ICA -CIFOT-MENDOZA

Documento Preliminar (2014). Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Enero.

Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial (2013). Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico. 2013. Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009. CIFOT-MOT – UNCUIYO

ADMINISTRACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. UNA MIRADA DESDE LO LOCAL

Rita Grandinetti

Introducción

Este Simposio de Administración Pública tiene un claro eje: las relaciones que se establecen entre Administración Pública, Democracia y Desarrollo. Esto no es casual, ya que da cuenta de una de las fuertes líneas de debate en estos comienzos del Siglo XXI en América Latina: los desafíos de ampliación de la democracia y la consolidación de políticas de desarrollo y su vinculación con las Administraciones Públicas.

En este marco, donde el acento está puesto en el Estado nación y los sistemas nacionales de desarrollo y protección; en la recuperación por parte del Estado del rol centralizador y asignador de la renta mientras que a la sociedad civil se le cede la tarea del desarrollo endógeno (Thwaites Rey, 2010), esta ponencia hace foco sobre la cuestión de los gobiernos locales y sus capacidades organizacionales. Centrar el trabajo en los gobiernos locales supone avanzar en un campo poco explorado pero que consideramos insoslayable, dado que el planteo de políticas de desarrollo para todo el territorio nacional requiere considerar la totalidad de los actores involucrados y sus capacidades efectivas a poner en juego para construirlas. El planteamiento central es el siguiente: el fundamento de la legitimidad del actuar público es la calidad de interacción entre los distintos niveles de gobiernos y de éstos con la sociedad civil y actores empresarios (Prats, 2006). Diremos, siguiendo a Peters y Pierre (1998), que la característica tradicional del gobierno nacional como cuasi único actor de políticas requiere ser reconsiderada a la luz de que los diversos actores, marginales en otro tiempo, cobran cada vez mayor relevancia, ya no se puede sostener el concepto de Estado central regulador y controlador absoluto.

Sin embargo, dentro de los nuevos enfoques del desarrollo el tema

de los gobiernos locales tiende a desvanecerse, es más, en algunos debates es considerado como un “no tema”, puesto en escena por el auge del enfoque neoliberal y su correlato de la nueva gestión pública en los años 90, pero que no tiene entidad en sí misma por fuera de ese contexto. Si bien se reconoce que a diferencia de la teoría del desarrollo vigente entre los años 50 y los 70, de marcado acento economicista y centralista hoy es necesario sumar la mirada del enfoque social y político, y avanzar en esquemas más integradores de gestión que articulen redes de estrategias locales y endógenas a través de mecanismos de descentralización y coordinación (Schweinheim, 2012).

En el trabajo se presentan en primer lugar las principales notas del neodesarrollismo respecto a los roles y el diseño organizacional del Estado en sus diversas jurisdicciones, luego se pone en perspectiva el papel de los gobiernos locales en este marco y las características organizacionales necesarias para asumirlo efectivamente contrastándolas con las prevalecientes en los mismos. Se identifica este cuadro como de “fatiga de modernización” y por último se plantea como perspectiva superadora el abordaje de cambios institucionales situados para la construcción de capacidades efectivas.

La propuesta es reflexionar cambiando la mirada, si las políticas de desarrollo requieren un esquema integrado con una perspectiva de sistema nacional, nos proponemos mirar las competencias y capacidades de gestión con las que cuentan los espacios más “capilarizados” de lo que vendría a formar un sistema de administración para el desarrollo, los municipios.

Los gobiernos locales y sus capacidades organizacionales para el desarrollo

Los municipios en Argentina han transitado un proceso irreversible de transformación desde ser instancias jurisdiccionales de administración de bienes y servicios locales hasta ser en la actualidad, gobiernos

vinculados. En este proceso pueden identificarse tres grandes momentos diferenciados en torno al rol de los municipios, según la asignación de funciones por jurisdicción, y el nivel de complejidad del contexto y las relaciones interjurisdiccionales.

- 1) Municipio Administrador. Tipo “típico” del municipio, vinculado a la prestación de servicios básicos, claramente prevaleciente hasta finales de los años 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual” con las otras jurisdicciones estatales, donde cada jurisdicción actúa independientemente en base a las prescripciones mínimas constitucionales (Cao, 2007).
- 2) Gobierno Local. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 4 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el Estado nacional y los gobiernos provinciales, los gobiernos locales asumen un cuadro complejo de funciones vinculadas al desarrollo socio-económico que impactan en sus formas organizativas y capacidades de gestión.

Por último, desde el 2000 se reconstruye la presencia del estado central, pero con un gobierno municipal ya con nuevas funciones y en un nuevo rol que obliga a un complejo proceso de acuerdos, articulaciones y coordinación de políticas.

Se puede caracterizar a esta situación como un “pluralismo institucional” (Cohen y Peterson 1996; Nejamkis y Repetto 2005), donde más de una instancia de gobierno comparte responsabilidades sobre determinadas tareas. La dinámica, siguiendo a Cao (2007), es la de un “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Esto hace inevitable que se produzcan superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las administraciones. Del mismo modo, supone “un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la

articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social”.

El interés en las capacidades de los gobiernos locales por lo tanto no se subsume en el auge de una corriente determinada sino que adquiere validez en sí misma, más allá de las formas y relaciones cambiantes que va asumiendo en los procesos históricos específicos. Consideramos esta perspectiva relevante, ya que América Latina es un territorio fundamentalmente urbano, cuya tendencia es la concentración en ciudades (Borja, 2003). Por tanto, el ámbito de lo local es el de la condensación de las contradicciones, aquel donde se dirimen políticas y acciones con alto impacto sobre la calidad de vida de la mayor parte de la ciudadanía (Presman y Widalsky, 1998).

Retomando lo planteado en un comienzo, el interés de este artículo tiene que ver con las capacidades de las organizaciones de gobierno locales para constituirse en actores relevantes de las políticas en un marco signado por iniciativas de desarrollo. Siguiendo a Schweinheim (2012) es posible reconstruir algunas notas principales de las organizaciones públicas para el desarrollo: diseño de modelos integradores de organización a partir de formas profesionales–divisionales con instancias coordinadas de descentralización de políticas.

Si esto es así, se necesita volver a pensar el modelo organizacional de las administraciones públicas para alcanzar metas nacionales de desarrollo; no sólo en las instancias nacionales, sino a nivel local, como vimos, los ámbitos más capilarizados de las instancias coordinadas de descentralización de políticas.

Los gobiernos locales presentan a nivel organizativo una clara persistencia de las matrices burocráticas de gestión, aún con las limitaciones que sabemos adquiere el modelo burocrático en los gobiernos latinoamericanos. Esta persistencia se señala, aún luego de las diversas iniciativas de modernización y reforma llevadas adelante

hacia nuevas formas de gestión. Algunas de sus características principales:

1. Estructuras vagas y confusas, desarrolladas aluvionalmente, que condensa diversos modelos (funcionales, procedimentales, adhocráticos, formas divisionales) conviviendo más o menos pacíficamente según las situaciones, sin modificar sin embargo la lógica de silos prevalente como espacio de resguardo y de certezas en el campo de incertezas de la multiplicación de entramados superpuestos.
2. Multiplicidad de instancias de coordinación y vinculación más o menos permanentes, como búsquedas para resolver aquello que la lógica de silos no permite, que resultan en una creciente complejidad de las actuaciones necesarias para llevar adelante diversas iniciativas y una multiplicación de los recursos necesarios.
3. Proliferación de “experiencias piloto”, que no alcanzan escala y/o permanencia para constituirse en políticas o líneas de acción consolidadas, entrelazadas con experiencias participativas aisladas y superpuestas: podríamos hablar de un “tallerismo” de la gestión. Vecinos y organizaciones participando en instancias que reproducen, con nuevos modos la lógica de silo subyacentes (participación en el presupuesto participativo, los talleres de cultura zonales, el plan urbano, la misión de salud barrial).
4. Una lógica dual frente a la innovación: multiplicación de iniciativas innovadoras puesta en tensión con un deterioro creciente de las innovaciones. Esto que parece un juego de palabras, señala uno de los puntos críticos en estos procesos, las innovaciones que no logran hacerse sustentables, y aún las que logran implantarse en determinados ámbitos de gestión, son libradas a la inercia institucional, con lo que son atravesadas por un deterioro que las va alejando cada vez más de aquello que en un momento fue expresión de “nuevas formas” y tornando

cada vez más semejantes a las formas tradicionales, esa matriz prevalente de la que hablamos.

En síntesis, se han llevado adelante múltiples pruebas, estas coexisten de formas más o menos deterioradas y dan lugar a un cuadro lo suficientemente opaco, tedioso y retorcido de gestión que impacta en una muy baja capacidad en la actuación de los órganos municipales, esta escasa capacidad se vuelve exponencial en el abordaje de los problemas más complejos: territorios vulnerables, violencia urbana, desarrollo del territorio, articulación con nuevos sujetos sociales, etc.

¿Desde la fatiga de modernización hacia un cambio institucional situado para el desarrollo?

Esto configura un cuadro que podemos llamar **“fatiga de modernización”**, definiéndola como la fuerza centrípeta que tensiona las organizaciones públicas que han transitado múltiples procesos de modernización con resultados dispersos y confusos y no logran impactos significativos en términos de capacidades, hacia formas organizacionales preexistentes más estructuradas y previsibles. La fatiga de modernización, por lo tanto actúa como un potente inhibidor de iniciativas de cambio, y refuerza formas no funcionales para construir un entramado satisfactorio para políticas de desarrollo. Esto es así, porque su impacto no se da solamente al interior de la organización municipal sino que afecta las relaciones entre actores, hace que los actores estatales y no estatales se encuentren descolocados y, a su vez, refuerzan los modelos tradicionales, más clientelares de vinculación, a partir de la lógica de la demanda, desconociendo la multiplicidad de instancias de participación o jugando en ellas al “como si” y resolviendo por otras lógicas los problemas reales.

Es necesario traer a este cuadro nuevamente al actor Estado nacional, como señalábamos en un comienzo, un Estado nacional fortalecido, que busca ser promotor activo de políticas de desarrollo inclusivo en todo su territorio; que destina para esto recursos, equipos técnicos,

en definitiva, planes y políticas a gran escala, pero con un planteo multijurisdiccional por el cual llega a vincularse de diversos modos con este gobierno local. Vinculación desigual si las hay, con una gran asimetría de poder, donde se dirimen acciones y políticas de un gran impacto territorial, mucho mayor que aquél que pudiera llevar adelante nunca por sí mismo un gobierno local.

Este cuadro plantea lo profundo de la brecha: Administraciones locales con fatiga de modernización, que resultan en formas predominantemente tradicionales de actuación, impelidas a una vinculación profundamente desigual en el juego de políticas, gobiernos locales “descolocados, débiles” en un juego de poder muy fuerte que implica la concreción de los derechos ciudadanos. Esto requiere un alto valor de inteligencia asociada, para llevar adelante proyectos que atiendan problemas complejos (políticas territoriales), los que requieren modelos más orgánicos y flexibles de diseño organizacional (Mintzberg, 1999). Sin descuidar las funciones tradicionales de prestación masiva de productos uniformes, (servicios), adecuadas para parámetros de gestión burocrática.

Es decir, en un cuadro de fatiga de modernización la cuestión parecería ser cómo incorporar mayor diversidad organizativa para hacerse cargo de las nuevas funciones, asociadas a la resolución de problemas de complejidad creciente (Camillus, 2005; Peters y Pierre, 2005; Schweinheim, 2012). Éstos no responden al modelo tecnocrático racional de la burocracia. Por el contrario, requieren capacidades políticas de las organizaciones estatales para prever, programar y llevar adelante acciones conjuntas con otros actores en ambientes complejos y esto pone en juego tecnologías, estructuras, aprendizajes y métodos propios, diferentes de los de la administración racional (Prats, 2006).

Frente a esto nos parece necesario reflexionar sobre el diseño de los gobiernos locales. Siguiendo a Schvarstein (1998), podemos entender diseño de las organizaciones como “la resolución de las estructuras,

los procesos, los sistemas, las normas y las políticas que soportan el logro de los propósitos de la organización en su conjunto”. Es decir reflexionar sobre modos de “diseño” que sumen capacidades. Consideramos que precisamente “la fatiga de la modernización” tiene que ver con la falta de efectividad de los procesos de diseño llevados a cabo por dos factores: Diseños inadecuados para abordar los nuevos problemas y escasa contemplación de los arreglos institucionales para que los nuevos diseños efectivamente se encarnen en las organizaciones.

Esto da cuenta del bajo nivel de institucionalización de los cambios, por el cual los nuevos procedimientos, dispositivos o mecanismos de gestión son incorporados por los miembros de una organización como las reglas de juego efectivamente vigentes (Serna, 2001). Esta no institucionalización de los cambios más vinculados a nuevos modos de actuación y a patrones no burocráticos (tecnologías de gestión, diseños innovadores, etc.) refuerza las conclusiones del punto anterior. En síntesis, en muchas de las iniciativas de cambio ha primado la perspectiva de una racionalidad organizacional única (traspaso tecnológico) o los parámetros de diseño no han sido los más adecuados (más cercanos al modelo de las organizaciones burocráticas modernas), pero en otros, donde se ha incursionado con mecanismos más orgánicos y dinámicos, las iniciativas generalmente han sucumbido por la falta de enraizamiento. No han logrado institucionalizarse, es decir, ha habido cambios tecnológicos pero no han conseguido el estatus de cambios institucionales, por el contrario, han sucumbido ante una institucionalidad vigente muy marcada que ha hecho volver las cosas a su “cauce natural”, la inercia organizacional.

Por lo tanto es necesario plantearse que frente a la fatiga de modernización es necesario actuar sobre **diseños institucionales situados**. Llamaremos diseño institucional situado a la definición de parámetros y dispositivos organizacionales adecuados a las diversas funciones y su vinculación relacional en una situación histórica–

territorial determinada (componente técnico), más la transformación de las reglas de juegos organizacionales a partir de una lógica política–estratégica de construcción de coaliciones de actores para el cambio, que permitan que se consolide sin generar confusiones ni un nivel de conflictividad tan alta que impidan llevar adelante, mientras tanto, las funciones propias de la administración (Peters y Pierre, 1998). El diseño institucional situado, requiere por lo tanto, la actuación en diversas dimensiones: el diseño organizacional “explícito”, el *modus operandus* y el marco normativo “implícito” de las instituciones.

Se trata de un proceso político, porque el cambio institucional se entiende como un salto en los mapas cognitivos de los actores involucrados (Von Hippel, 2009; Powell y Di Maggio, 1999), considerando como constitutivos de este cambio tanto el diseño racional: los parámetros y las normas escritas, como los procesos menos racionales, más subyacentes y de difícil remoción: las reglas de juego y la dinámica de poder de los actores organizacionales (Powell y Di Maggio, 1999; Prats, 2006; Brugué, 2013). Las instituciones, por tanto, se recuperan en su doble perspectiva de restricciones, pero a su vez de productos de las prácticas de los actores organizacionales, desde una perspectiva de racionalidad limitada (Simon, 1962; Serna, 2001; Martínez Nogueira, 2012).

A nivel institucional, se incorpora un proceso complejo al modificar algún parámetro organizacional o promover una nueva tecnología, y los cambios se comportan unívocamente en el sentido previsto por el diseño. Por tanto, llevar adelante el cambio institucional requiere tener presente que se trata de movilizar de modo firme y sostenido en el tiempo las iniciativas y se alcanza recién cuando nuevas estructuras, acciones o procesos se aceptan y pasan a formar parte del “escenario cotidiano”, las nuevas pautas son aceptadas por el conjunto de actores como válidas universalmente, en definitiva, son institucionalizadas.

Para concluir

En este trabajo nos propusimos poner el foco sobre los gobiernos locales, sus capacidades vigentes y los cambios necesarios para ser actores de políticas de desarrollo. Señalamos la situación que atraviesan signada por cierta “fatiga de modernización”, caracterizada por la falta de coordinación y superposición de diseños disímiles como resultante de múltiples procesos de cambio más o menos institucionalizados que no han logrado modificar la matriz burocrática tradicional preexistente; aun reconociendo que la burocracia como tal no se ha implantado en su totalidad en las administraciones.

A partir de esta situación se plantea que sin dudas trabajar en políticas multijurisdiccionales requiere que los municipios incorporen nuevos mecanismos y dispositivos de diseño más adecuados y que éstos se den en procesos de cambio de tipo institucional, que permitan que los cambios modifiquen efectivamente las prácticas organizacionales. Al diseño para que se den estos cambios lo llamamos diseño institucional situado, ya que consideramos que debe contemplar el diseño explícito de dispositivos adecuados, los componentes implícitos vinculados a la institucionalización de los mismos y el juego de actores que posibilite nuevos arreglos institucionales que lo hagan vigentes.

Se trata de un aspecto que sin duda creemos necesario profundizar, a fin que los gobiernos puedan avanzar en la construcción de las capacidades necesarias para el juego de construcción de políticas de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Borja, J. (2003).** *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial.
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2013).** “Entornos y motores de la innovación en la administración pública”. Institut de Govern i Polítiques Públiques Universitat Autònoma de Barcelona, IV Congreso GIGAPP UIIOG GT A.01, Madrid.
- Camillus, J. (2008).** “La estrategia como problema perverso”. En *Harvard Business Review*, Vol. 86, Nº 5, Pág. 76-85.
- Cao, H. (comp) (2007).** *Introducción a la administración pública argentina:*

nación, provincias y municipios. Buenos Aires, Byblos.

Cohen, J. y Peterson, S. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, Harvard Institute for International Development.

Martínez Nogueira, R. (2012). “La Institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública?”. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, Año 18, N° 30, pag. 53-68.

Nejamkis, F. y Repetto, F. (2005). “Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina”. Buenos Aires, Fundación PENT.

Peters, G. y Pierre, J. (1998). “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 8, N°2, pag. 223-243.

Peters, G. y Pierre, J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El Nuevo institucionalismo en el Análisis organizacional*. México DF, Fondo de Cultura Económica.

Prats I Catalá, J. (2006). “A los príncipes republicanos”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, La Paz, Bolivia, Plural editores.

Presman J. y Widalsky A. (1998). *Implementación*. México, DF, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas.

Schvarstein, L. (1998). *Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas*. Buenos Aires, Ed. Paidós.

Schweinheim, G. (2012). “Desarrollo, instituciones y tipologías organizacionales para el desarrollo”. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, N° 29, pag. 47-64.

Serna, M. (2001). “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 20, pag. 73-108.

Thwaites Rey, M. (2010). “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL* (Buenos Aires, CLACSO) Año XI, N° 27, abril.

Von Hippel, E. (2009). “Democratizing Innovation: The Evolving Phenomenon of User Innovation”. *International Journal of Innovation Science*, Vol. 1, N° 1, pag. 29–40.

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS LOCALES: APORTES A UN MARCO DE ANÁLISIS

Adriana Rofman

Introducción

Los procesos de decisión y gestión de políticas públicas están asumiendo, de manera creciente, diseños participativos que involucran a la ciudadanía. En Argentina, la intervención directa de la ciudadanía en los procesos decisorios avanza principalmente en el nivel local de gobierno. En el marco de una revalorización del rol del Estado en el ordenamiento económico y social, se puede advertir una dinámica de afianzamiento y resignificación de herramientas de gestión participativa de políticas estatales, un modelo que irrumpió con fuerza en el escenario político argentino en la década del 90, pero ha quedado instalado en el mundo de la administración pública local.

Los enfoques teóricos que orientan los estudios sobre este fenómeno se estructuran, predominantemente, en dos vertientes principales: una lectura que, elaborada desde la mirada de las políticas públicas, se apoya en la perspectiva de la “gobernanza”; y otra visión que parte del punto de vista de la sociedad civil y confluye en torno a la idea de “incidencia”.

Estos modelos sin duda contribuyen al análisis de los procesos de interacción entre el Estado y la sociedad, en la medida que permiten visibilizar el papel que desempeñan los actores de la sociedad en los procesos de las políticas públicas, pero su aproximación se apoya en un punto de vista fuertemente normativo, basado en la jerarquización valorativa de la participación directa de la ciudadanía. Sobre este principio, se construyen miradas de tono evaluativo, con el propósito implícito de valorar las experiencias o políticas en relación con su potencialidad de democratización social y políticas.

No es intención de este artículo desechar este enfoque, que tiene su sustento en legítimos principios políticos e ideológicos; sino proponer

una mirada complementaria, que ayude a comprender mejor la complejidad de las experiencias de gestión situadas en el espacio de interfaz entre el Estado y la sociedad civil. La apuesta remite a la construcción de una perspectiva analítica, que permita comprender la diversidad de actores y modos de interacción que confluyen en estos fenómenos, a la vez que contribuya a situar las experiencias en las configuraciones territoriales donde se desarrollan. El marco de análisis que aquí se propone intenta superar las aproximaciones evaluativas basadas en principios abstractos, para avanzar en el conocimiento y análisis de experiencias concretas.

Definiendo el campo

El punto de partida de este enfoque consiste en precisar los contornos del universo de experiencias que cabría considerar bajo esta denominación. Proponemos una definición amplia, que incluya en este campo a todas aquellas intervenciones del Estado que se apoyan en una estructura multiactoral, esto es, que incorporan a actores no estatales en los momentos de formulación, implementación o control de las acciones públicas.

Esta definición apunta a tomar en cuenta un conjunto muy diverso de actores no estatales: actores individuales o colectivos, inscriptos en el ámbito de la sociedad civil y de la economía, más consolidados o vinculados de forma precaria; entre otras distinciones posibles. A la vez, abre las puertas a un abanico sumamente variado de experiencias particulares, que reclama alguna forma de ordenamiento en categorías. Una clasificación posible, basada en estudios recientes realizados en municipios bonaerenses establece cuatro categorías de políticas participativas, según sus objetivos, tipo de actores involucrados y campo de intervención:

- *Políticas socio-productivas y de desarrollo local*: tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat, a través de la

participación activa de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial. Basadas en la perspectiva de la economía social y el desarrollo local, apuntan a potenciar la capacidad de trabajo de los sectores populares, promoviendo el desarrollo de emprendimientos económicos de pequeña escala, involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat, etc. Implican una modalidad de participación de los destinatarios de las políticas, concentrada en la instancia de ejecución de las actividades, aunque también pueden incluir espacios de intervención en la planificación de las mismas.

- *Políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público–privado:* consisten principalmente en la creación de instrumentos institucionalizados de interacción entre el Estado y actores del sistema productivo del sector formalizado o con cierto grado de consolidación para favorecer el desarrollo económico del territorio. La participación de los actores económicos puede tanto tener lugar en instancias de decisión, -como los acuerdos para la promoción de un sector de actividad-, como también en momentos de implementación -para la gestión de un programa de promoción o en el control de las políticas estatales-.
- *Políticas de participación ciudadana:* se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover un mayor protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales, en un horizonte de ampliación de la democracia. Consisten, principalmente, en mecanismos de participación directa en las decisiones sobre la orientación de la intervención estatal.
- *Mecanismos participativos de gestión:* refieren a las estructuras de participación de la ciudadanía en instancias acotadas del proceso de gestión de políticas, que en su diseño general se organizan en forma más vertical o centralizada, predominantemente en el campo social. Estos mecanismos, que suelen asumir el formato

de consejos o foros, tienen mayormente por objeto abrir espacios para la participación de la sociedad en el asesoramiento o el control de las acciones estatales.

Estas categorías también se distinguen por la *naturaleza de los actores no estatales* que participan de los procesos de políticas. Esta concepción propone tomar en cuenta las interacciones del Estado con sectores diversos: con actores económicos o con las organizaciones que los representan; con los grupos sociales que participan, en forma individual o colectiva, en las acciones previstas por las políticas; por las organizaciones de la sociedad civil que, representando intereses y visiones sumamente dispares, intervienen en los procesos de políticas; por los ciudadanos individuales que hacen llegar su opinión en los mecanismos de consulta; y por las instituciones del campo científico y tecnológico, que en Argentina son mayoritariamente estatales, pero frecuentemente se manejan con lógicas diferentes a las de las instituciones estatales y de gobierno. La caracterización precisa de los actores que toman parte en estas instancias de interacción constituye un criterio de análisis central para el estudio de estos fenómenos.

Por otro lado, esta clasificación establece diferencias en relación a la *modalidad de participación* de los actores no estatales, una categorización que usualmente se asocia con el momento del ciclo de políticas en que tiene lugar la intervención de la sociedad. En general, se considera que intervenir en el momento de la decisión o de la formulación de las políticas, puede significar la posibilidad que la perspectiva de los actores ciudadanos asuma mayor relevancia en el diseño de las acciones estatales, y es por ello que se asocia con un mayor grado de participación. Para otros enfoques, la intervención en la instancia de control y seguimiento de las políticas constituye la modalidad de interacción más apropiada para los actores de la sociedad civil, ya que no vulneraría la distribución de tareas entre el Estado y la sociedad, y permitiría sostener la posición de autonomía de la sociedad civil respecto del Estado, un principio sumamente

valorado por estas perspectivas.

Buena parte de las experiencias de participación de actores no estatales, especialmente en el campo de las políticas sociales tiene lugar, sin embargo, en la fase de la implementación de las políticas. Desde una lectura crítica se cuestiona esta modalidad de interacción porque restringe las posibilidades de hacer valer la visión o los intereses de los sectores de la sociedad, quienes serían sometidos a una forma de participación subordinada, acotada a la ejecución de planes definidos en otras instancias. No cabe duda que esta lectura da cuenta, apropiadamente, de un modelo de articulación que tuvo su auge en la década neoliberal y sigue todavía presente en el diseño de varios programas sociales; pero esta interpretación no debería agotar la comprensión del papel de los actores sociales en la implementación de las políticas. Resulta más enriquecedor apreciar la complejidad de la fase de implementación en relación a la dinámica política e interactiva que articula actores estatales y no estatales en esta instancia.

Por lo tanto, el potencial de democratización de lo público que trae implícita la participación ciudadana no se apoya, solamente, en una clasificación establecida a priori en función del momento del ciclo de las políticas. Si bien resulta de interés distinguir las distintas situaciones participativas, porque implican mecanismos institucionales diferentes, la perspectiva que considera a las políticas públicas como espacios de interacción saca a la luz la *naturaleza política de las interacciones que tienen lugar en todas las etapas del ciclo de políticas*.

Resta formular algunas aclaraciones respecto de la adscripción “local” de las políticas consideradas. En la compleja trama interjurisdiccional de gestión de políticas públicas de nuestro país, concentrar el foco en el este nivel local no significa restringir el campo sólo a las políticas de diseño u origen municipal. En el sistema de distribución de competencias y recursos que marca la relación interjurisdiccional en nuestro país, buena parte de las intervenciones estatales que se desarrollan en los espacios locales, están sostenidas en la

participación del nivel nacional o provincial en la formulación o en el financiamiento de las acciones. Si bien esta configuración presenta fuertes matices entre las distintas provincias, se podría afirmar que el papel que desempeñan los gobiernos municipales en el diseño de las políticas que se implementan en su territorio dista de ser protagónico. A pesar de ello, los municipios cumplen un rol indispensable en la implementación de las acciones, tanto en el plano de la gestión como en el político, ya que la ejecución de los programas se apoya, fundamentalmente en los equipos de personal e infraestructura municipales y, en la estructura territorial de articulación con los referentes y organizaciones de base.

La matriz político-territorial de análisis de las políticas participativas

Analizar la dimensión territorial de los fenómenos sociales y políticos supone considerar esa relación en su doble sentido: tanto la incidencia de las determinaciones espaciales en los procesos y relaciones sociales, como la influencia de la intervención humana sobre el espacio, es decir los procesos de construcción social del territorio.

El abordaje de estos fenómenos se asienta, entonces en una matriz de análisis que postula la relación de mutua implicación entre las condiciones del territorio y las características de los complejos locales de gestión de las políticas. Partimos de la hipótesis de que las características territoriales, en el plano económico-social y político-institucional, inciden en la orientación de los patrones de procesamiento de las políticas públicas, en este caso las iniciativas de diseño participativo; y que a la vez, el despliegue de las políticas en el ámbito local, tiene implicancias a nivel territorial.

Siguiendo el enfoque hasta aquí expresado, consideramos que las relaciones que se establecen entre los actores de la sociedad civil y los organismos públicos contienen las marcas de los contextos socio-territoriales en que se desenvuelven, a la vez que construyen

una espacialidad propia, formada principalmente por la cobertura territorial o escalas de referencia de las relaciones y de las actividades, que se superpone sobre la estructura político-administrativa del Estado en la región.

Las particularidades propias del territorio ayudan a explicar el desarrollo de las experiencias de gestión participativa, al condicionar las características socioeconómicas y políticas de los actores, entre otros factores. La estructura socioeconómica del territorio condiciona la formulación de estrategias e instrumentos desde el Estado para la articulación con organizaciones (empresarias y sociales) y con la ciudadanía en general. En este sentido, pueden identificarse diferentes factores que condicionan el despliegue de instrumentos de políticas de diseño participativo, como el nivel de desarrollo de la economía local, la fortaleza de la institucionalidad política local y de la consolidación de las instituciones de la sociedad civil, entre otras.

Las condiciones territoriales inciden, de esta manera, en la orientación y desenvolvimiento de las experiencias. Sin embargo, la estructura socioterritorial no constituye una determinación fija, sino que es resultado de la intervención social y, de esta manera, es también objeto de transformaciones ejercidas por la implementación de las políticas analizadas. En este sentido, la perspectiva que se interesa por los *efectos de las políticas en el territorio*, resulta complementaria de la expuesta inicialmente.

La estructura político administrativa del Estado es territorial, y sobre este esquema se construye la referencia política de la ciudadanía, y el marco territorial de los procesos de participación de la sociedad en las políticas públicas. La acción de la sociedad civil y de los actores económicos, también se estructura, en buena medida, sobre bases territoriales, como analiza Merklen (2005) al hablar de la “inscripción territorial” de la acción colectiva, Agnew (1993) cuando hace referencia a los procesos de “localización”, y el pensamiento sobre el desarrollo territorial al poner en evidencia la impronta espacial de la

actividad económica.

En este sentido, hacer visible la dimensión territorial de la estructura institucional de las políticas públicas locales de diseño participativo nos lleva a analizar las instituciones políticas locales: el aparato estatal municipal y el sistema político local, así como la estructura interjurisdiccional de procesamiento de las políticas públicas.

La disputa acerca de la posición de los actores de la sociedad civil y los estatales en la estructuración política del territorio pone en juego una cuestión de crucial importancia para los gobiernos municipales, ya que el control del sistema de acumulación política constituye, para las instancias gubernamentales locales, un recurso fundamental para sostener su capacidad de gobernar. La gestión local de las políticas públicas está fuertemente atravesada por la lógica del sistema de acumulación política, en ambos sentidos: el manejo de la estructura territorial de distribución de los servicios sociales apunta al control del sistema político; y una posición firme del grupo gobernante en la cima de la estructura política local favorece el acceso a recursos de origen provincial y nacional. La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de las políticas, y el consiguiente reclamo por formar parte de esa estructura de representación política, constituyen desafíos de magnitud a la posición de los gobiernos municipales. Así, la dinámica de los procesos sociopolíticos de interacción entre el Estado y la sociedad civil está atravesada por las determinaciones territoriales.

Referencias bibliográficas

Agnew, J. (1993). “Representar el espacio. Espacio, escala y cultura en las ciencias sociales” (“Representing space. Space, scale and culture in social science”), traducción de Federico Fritzsche, en James Duncan y Ley (eds.), *Place / cultura / representation*, Londres, Routledge.

Di Meo, G. (2001). *Geografía social y territorios*, París, Nathan VUEF.

Duncan, S. y Savage, M. (1989). “Space, Scale and Locality”, en *Antipode*, año III, N° 21.

Foglia, C. y Rofman, A. (2014). “Políticas participativas locales en ciudades

bonaerenses, Argentina”. Ponencia presentada en XIII Seminario de RII, Salvador.

Leiras, M. (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Un marco conceptual y la experiencia de iniciativas”, en Acuña, C. y Vacchieri, A. (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.

Mayntz, R. (2006). “Governance en el Estado moderno”, en *Revista Postdata*, N° 11, Buenos Aires, abril.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina (1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

Natera, A. (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Política y Gestión*, documento de trabajo N° 2, Madrid, Universidad Carlos III.

Sack, R. (1986). *Human Territoriality: Its Theory and its History*, Cambridge, Cambridge University Press.

CIUDADES DES-TRAMADAS. NOTAS A PARTIR DE UNA METÁFORA SOBRE LOS TERRITORIOS URBANOS EXCLUIDOS

Patricia Nari

Estas notas pretenden esbozar algunas ideas para intervenir en la compleja realidad de las ciudades latinoamericanas donde el fenómeno de la fragmentación materializa situaciones de exclusión y vulnerabilidad social partir de las cuales, cantidad de personas se ven privadas de los bienes y servicios materiales y simbólicos que brinda la “ciudad formal”. A partir del uso de una metáfora de los tejidos urbanos, abre la discusión sobre un tipo de políticas territoriales locales para abordar los territorios excluidas de las ciudades.

¿De qué hablamos cuando hablamos de exclusión urbana?

Los territorios de las ciudades sufren presiones derivadas de las relaciones de poder: presiones políticas, sociales, económicas y ambientales. En las ciudades se condensan y territorializan las dinámicas de la vida social que expresan esas relaciones a manera de conflictos, belleza, felicidad, odio, muerte, creatividad, innovación, etc. Las dinámicas sociales tienen manifestaciones espaciales claras y estas a su vez re alimentan las dinámicas sociales.

De manera tal, que cuando se trabaja en las ciudades como objeto, se lo hace dialécticamente con las causas y a la vez las consecuencias de esas presiones; lo que está indicando la alta complejidad el campo. La preocupación de este trabajo remite por un lado a la evidencia de situaciones de desigualdad social en las ciudades de América Latina que se materializan en niveles más o menos (in)soportables de exclusión, pobreza, violencia y desarraigo; y por otro a la búsqueda de alternativas de intervención y abordaje territorial que aporten a la construcción de sociedades y territorios más inclusivos (Nari, 2006; 2008; 2010) y cohesionados (Bessis, 1995).

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo (PNUD, 2010). Informes de organismos internacionales revelan que, aunque algunos indicadores macro económicos se modificaron positivamente en los últimos años, la desigualdad sigue siendo el problema más relevante para la profundización de los procesos de inclusión y democratización de la Región (Repetto, 2001). Así podemos señalar que si bien el PBI de países como Argentina, Chile y Uruguay muestran crecimientos relativos de importancia, los indicadores de brecha se comportan con pocas o ninguna modificación positiva; en algunos casos la concentración económica por ejemplo se ha agudizado (PNUD, 2010)

La desigualdad, como cuestión, es compleja y su valoración y percepción cambia según las lecturas y las sociedades. En cualquier caso la desigualdad implica, siguiendo a Fitousssi y Rosanvallon (2003):

- aumento de las desigualdades estructurales (desigualdad en el ingreso, en el gasto; desigualdad en el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a las prestaciones sociales, a la ciudad, etc.)
- debilitamiento de los principios de igualdad que estructuran la sociedad (los valores que organizan e indican el contenido subjetivo de igualdad)
- emergencia de nuevas desigualdades (por lo avances jurídicos, tecnológicos, etc., como de los cambios en la percepciones respecto del prójimo)

Los tres elementos están interrelacionados, los sucesos se encadenan dialécticamente no sólo produciendo crecimiento de la desigualdad sino, además la percepción justificada de ese crecimiento.

La presencia de profundas desigualdades alerta desde hace años sobre la emergencia de sociedades duales (Castel, 1997; Muxi, 2006) en el sentido de cierta tendencia a la separación y fractura o a la referencia antitética: incluidos / excluidos, mostrando referencia a aquellos que gozan de todos los beneficios (materiales y simbólicos) de la sociedad

y aquellos que “cayeron” en un espacio que funciona al margen (por fuera) de esos beneficios. Prácticamente se trata de situaciones límites de marginalidad y desafiliación (“los que están al final de la cadena”) con escasas posibilidades de matices. No obstante no resulta erróneo hablar de presencia de “fuerzas tendenciales hacia la inclusión o la exclusión” (Soldano, 2008).

Ese fenómeno se pone de relieve en los territorios urbanos de América Latina; las ciudades fueron creciendo desequilibradamente a tal punto que en su interior se reconocen varias ciudades con sus lógicas, dinámicas y expectativas. La ciudad dual, la oficial, la visible, (Aymonino, 1972; Castells, 1995; Sassen, 2000). En todos los casos lo que esas ciudades expresan es la existencia de brechas, de distancia entre unos y otros.

Esa brecha que indica la presencia de fractura tiene por lo menos dos componentes: Uno, derivado de las desigualdades en el acceso a bienes y servicios urbanos. Otra, de carácter intangible y simbólico vinculado a imaginarios, valores, representaciones y sentido de pertenecía de los individuos y colectivos sociales que se construye desde la diferenciación “con el otro”.

Por otro lado, un fenómeno creciente desde los años 90, fue la proliferación en las ciudades de América Latina de las llamadas aéreas residenciales con acceso restringido (condominios, condominios cerrados, countries, club de campos, etc.), a partir del cual el tema de la “segregación de los ricos” se instaló en los estudios socio-urbanos. En esa línea Svampa (2001) habla de segregación urbana motivada por aumento de la desigualdad y la exclusión, ensanchándose la brecha entre los pudientes y no pudientes. Esas urbanizaciones, que ubican cada vez a mayor distancia de las ciudades, en territorios generalmente empobrecidos (sin servicios ni conectividad) y empiezan a configurarse como islas. La relación entre vecinos se hace compleja y tensiva, la desconfianza prima en las relaciones y se consolida en los habitantes de esas urbanizaciones una estructura psicológica dual,

libertad hacia adentro, miedo hacia fuera (Soldano, 2008).

Estamos convencidos que los fenómenos de exclusión social están estrechamente relacionados a la dimensión territorial, razón por la cual, nos acercamos a una definición de exclusión urbana a partir del enunciado sobre exclusión social que realiza Subirats (2006), la dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio- comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección. A la vez reconocemos que la exclusión es parte de un proceso en el que se pueden identificar diferentes estadios, que van desde un alto grado de integración social, pasando por situaciones gradientes de vulnerabilidad, hasta la más completa de las postergaciones (Castel, 1997).

Hablar de exclusión urbana entonces, es expresar que el tema no es sólo la pobreza y las desigualdades en la pirámide social sino, en qué medida se tiene o no un lugar en la ciudad, marcar la distancia entre los que participan en su dinámica y se benefician de ella, y los que son relegados e ignorados fruto de esa misma dinámica.

La metáfora de los territorios como tejidos

El urbanismo fisicalista sostiene que el tejido urbano está compuesto por la vialidad (con distintos trazados de calles), la base parcelaria (en sus diferentes formas) y las construcciones (con sus usos, alturas y variedades tipológicas). Siguiendo con la idea de tejido, pero desde una perspectiva más amplia y multidimensional, nos atrevemos a resignificar esa idea y construir una metáfora que nos permite articular algunos elementos para comprender y abordar los territorios urbanos excluidos.

Las ciudades se asemejan a un tejido. Los tejidos están compuestos por “hilos” que se traman con cierta “tensión o elasticidad” pudiendo, además crear “dibujos” diversos. La característica del tejido estará dada por la fortaleza de los hilos, la flexibilidad de su trama y la singularidad del diseño logrado. Las ciudades, como los tejidos, están

compuestas de entramados físicos, económicos, sociales, políticos, institucionales, simbólicos, de paisaje, etc. La fortaleza de la ciudad estará dada por el carácter más o menos íntegro de sus tramas y el armonioso diseño de las mismas.

Al igual que los tejidos que se rompen, “se aflojan”, se rasgan en distintos lugares y de maneras diferentes, las ciudades se fracturan, se rompen, se des-traman; es ahí, en esas situaciones de ruptura que las ciudades generan fronteras, (entre el tejido “sano” y el tejido roto”) límites visibles e invisibles que contribuyen a la separación y exclusión de ciertos territorios y de sus habitantes.

Nos preguntamos entonces, ¿qué rompe los tejidos urbanos? Sin pretensión de ser exhaustivo, señalamos a continuación algunas situaciones que “desgarran” a las ciudades: a) Desigualdades socio económicas; b) Procesos de urbanización expansivo y desordenado; c) Debilidad de la institucionalidad estatal y d) Imaginarios urbanos.

Las desigualdades socio económicas generan disparidad en el acceso a bienes y servicios de calidad, fundamentalmente promovida por una serie de obstáculos: la ausencia y/o precariedad del trabajo, las restricciones para acceder a un hábitat de calidad, las inequidades educativas y culturales. Todo ello genera un paisaje de fuertes contrastes y un modo singular de habitar y transitar los territorios.

Los procesos de urbanización expansivo y desordenado. Este fenómeno afecta a gran número de ciudades latinoamericanas que están poniendo en riesgo su propia sustentabilidad, ya sea por los costos económicos de extender los servicios y los costos ambientales para transitar las distancias, como los problemas derivados del avance sobre zonas productivas. La expansión desordenada de las ciudades provoca: desequilibrio en la dotación de infraestructuras y equipamientos; y especulación inmobiliaria y aumento del precio de la tierra.

Debilidad de la institucionalidad estatal. El estado es un actor de relevancia en los procesos de construcción de ciudades, de ahí que el

sentido de las políticas públicas y sus (in) capacidades resultan clave para las políticas públicas urbanas. La debilidad estatal se manifiesta en: dificultades de planificación; vicios de la gestión pública (por ejemplo la corrupción y el clientelismo); y avance de las economías delictivas.

Imaginarios urbanos. La aceleración en los últimos años del fenómeno de autoexclusión (arriba señalado) por parte de los sectores altos y medios acomodados registra un componente de imaginarios muy importante, ente ellos en la búsqueda de un “estilo de vida” y seguridad.

¿Cómo tejer? ¿Cómo tramar territorio?

Partimos de dos aseveraciones que dan sentido a la idea de reconstrucción de tejido urbano que se encamina a la necesidad de hacer ciudad:

- “El problema no es la ciudad, sino su disolución” (Borja, 2012).
- “La ciudad no es el problema, la ciudad es la solución (Lerner, 2013).

Se trata de identificar y poner en juego una serie de elementos para abordar e intervenir en los territorios excluidos con la pretensión de tejer y tramar aquellos territorios que se manifiestan des- tramados, allí donde el tejido está roto y donde se evidencian fronteras:

- *Elementos materiales de existencia*; son todos aquellos que favorecen a la reducción de brechas sociales, a la redistribución del gasto público y la igualdad de oportunidades
- *Elementos referidos al vínculo social, identitarios y comunitarios*; aquellos que promueven la convivencia y la integración. Para ello, el desarrollo y creación de espacio público y, la participación abierta y sin mezquindades, resultan una estrategia muy apropiada.
- *Elementos de diversidad social*; son los que apuestan a la valoración de la diversidad y a la “mixtura” como fortaleza de la ciudad.

Hacia una propuesta....

A partir de nuestra experiencia de investigación y asistencia técnica desarrollada, y considerando los límites del presente trabajo, exponemos brevemente algunas líneas propositivas encaminadas a discutir una estrategia para intervenir los territorios excluidos de las ciudades.

Proponemos lo que dimos en llamar ***Políticas Territoriales de Articulación y Concurrencia (PTAC)*** que se funda en dos pilares:

- Vinculación (física y simbólica) entre la ciudad y la no ciudad. La metáfora de los tejidos vuelve a ser útil para explicar la necesidad de recomponer la trama de manera de generar la “atadura” entre las dos ciudades que asegure conectividad y accesibilidad; en general el desarrollo de espacio público de calidad y la instalación de transporte eficaz, resultan las herramientas más idóneas a tal fin.
- Coincidencia física y de sentido de acciones y actores en el territorio. Se trata de la concurrencia en el territorio de programas y acciones *integrales* que contemplen la *multi dimensionalidad* del problema (saneamiento, vivienda, empleo, salud, educación, recreación, cultura, etc.); situación que involucra necesariamente actores de múltiples agencias y jurisdicciones.

Estos pilares requieren orientarse desde dos componentes eminentemente políticos:

- La reivindicación de la política con una direccionalidad inclusiva y democrática, que encuentra en los principios de igualdad y cohesión social su horizonte de expectativa
- La innovación en la gestión, que habilita nuevas destrezas y capacidades y se atreve a cambios y ensayos que pueden parecer extravagantes.

Desde el abordaje, las PTAC identifican tres líneas inescindibles:

- Perspectiva estratégica, que marca e incluye a las PTAC en un modelo de ciudad deseado. Señala y ajusta la planificación de las intervenciones.

- Focalización territorial, en el sentido de dotar a los territorios excluidos de todos aquellos bienes y servicios para que sus habitantes tengan la posibilidad de gozar de bienes y servicios a la altura de los de la ciudad formal, pero que atienda la visión global de ciudad evitando la reproducción “endogámica” de la sociabilidad.
- Coordinación y coherencia: la primera implica la puesta en sintonía de actores y acciones públicos y privados en el sentido trazado por la política; la coherencia refiere a los objetivos buscados -por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas- y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones (Martínez Nogueira, 2010).

Concluyendo y para reforzar algunas ideas, las **Políticas Territoriales de Articulación y Concurrencia** se presentan como reparadoras de los tejidos urbanos, una modalidad que desnaturaliza y cuestiona profundamente las desigualdades y la exclusión como formas injustas de reproducción social. Se trata de avanzar en el reconocimiento de que las privaciones, tanto las simbólicas como las prácticas no se dan en abstracto sino en territorios concretos que son parte de la producción y reproducción de esas privaciones. Que la forma y la estructura de las “tramas” del “tejido urbano” van configurando una geografía de oportunidades para el acceso a bienes, servicios y recursos tangibles e intangibles que condicionan fuertemente las posibilidades de revertir la situación de exclusión o de portador de enormes desventajas y privaciones.

Referencias bibliográficas

Aymonino, C. (1972). *Origine sviluppo della città moderna*. Barcelona. Ed. Gustavo Gili.

Bessis, S. (1995). “De la exclusión social a la cohesión social”. Documento de Políticas Sociales- MOST-UNESCO.

Borja, J. (2012). “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad”. XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Medellín, Colombia.

Castel, R. (1995). *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. Archipiélago.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Castells, M. (1995). *La ciudad de la información*. Madrid, Alianza Editorial.

Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.

Lerner, J. (2013). “La ciudad no es un problema, sino una solución”. Blog Liderazgo por Bogotá, disponible en <http://lideresxbogota.com/>

Martínez Nogueira, R. (2010). “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América latina”. Ed. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

Muxi, Z. (2006). “La ciudad o el reto de la globalización sobre las ciudades”. *Revista Ideas Sostenibles: Espacio de reflexión y comunicación en Desarrollo Sostenible*, 3(14).

Nari, P. (2013). “Cohesión urbana, un desafío para la gestión de los territorios en el siglo XXI”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política- SAAP- Paraná, julio.

Nari, P. (2011). “Estrategia local de cohesión social: Programa de Inclusión y Articulación Territorial- Posadas-Misiones-Argentina”. Trabajo de investigación presentado para la obtención del DEA- Universidad Politécnica de Valencia.

PNUD (2010). *Informe sobre desarrollo Humano 2010*. New York, PNUD.

Repetto, F. (2001). *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa*. Prometeo, Buenos Aires.

Sassen, S. (2000). *Cities in a world economy*. Londres, Pine Forge Press.

Soldano, D. (2008). “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En Ziccardi, A (comp) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, Crop.

Subirats, J. (2006). “¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?” Estudio/ Working paper 65/2006. Universidad Autónoma de Madrid.

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblos.

LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS: NUEVOS MODOS DE TERRITORIALIDAD DEL ESTADO NACIÓN.

Sergio De Piero

Un giro en la política social y en la participación¹⁰

La creación en el año 2005 de los Centros de Integración Comunitaria (CICs), por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, implican la inserción del Ministerio en el territorio, y la creación de un dispositivo de política pública con el objetivo de articular diferentes dimensiones y actores, fomentando la participación comunitaria. Nuestra intención es analizar brevemente implicancias de este dispositivo en referencia a los actores sociales y al Estado en el territorio.

En el año 2003, el kirchnerismo asumió que llegaba al poder en un momento de rupturas políticas e históricas; el mismo Presidente Néstor Kirchner en su asunción lo manifestaba: “Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al gobierno, con la sociedad”¹¹. Esa evaluación abría la puerta al interrogante respecto a las posibilidades de reconstrucción que ante la crisis debía proponerse. Ante este diagnóstico nos interesa aquí el análisis de la iniciativa central en cuanto a la relación Estado – sociedad en el territorio, justamente con el objetivo de saldar esa brecha. Puntualmente nos interesa analizar los Centros Integradores Comunitarios (CICs) los cuales, además de tener un rol central en la política social, implican una estrategia de relación con la sociedad civil, sus organizaciones, movimientos y expresiones y una presencia efectiva, material, del MDSN en el territorio, en particular con los sectores excluidos y vulnerables. En cuanto a la

10- En este trabajo se han utilizado como fuentes publicaciones del MDSN y entrevistas a informantes claves: agentes de dicho ministerio, y a su vez en estudio de caso de tres municipios del GBA sur, entrevistando a agentes municipales y miembros de organizaciones de base que participan en los CICs.

11- Discurso del Presidente Néstor Kirchner el día de su asunción ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

noción de dispositivo, se piensa en torno a la noción de política de proximidad (Annunziata, 2013) y como espacios del mismo “Estado en movimiento” o la “política en práctica” en tanto los dispositivos se piensan en la interacción de diversos actores (Gradin, 2013).

Esta política implica un aliento al comunitarismo como enfoque sobre la cuestión social; este no es nuevo e incluso estuvo presente en los debates de los '90; en este sentido, la confianza en el comunitarismo, como acción autónoma que provea las herramientas centrales para la resolución de la cuestión social, en tiempos de alta heterogeneidad social y cultural, puede convertirse en un recurso funcional a la complejidad social, pero por ello mismo artificial y por lo tanto sin demasiado destino (Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Como veremos en el caso de los CICs, este punto busca ser atendido, mediante la presencia del Estado y la convocatoria a la sociedad civil.

Como se ha expresado en numerosos trabajos, la sociedad civil en la actualidad es un espacio diverso y complejo (Flisfich, 1983; Lechner, 1994), muy lejos de visiones prescriptivas que le asignan, por definición, numerosas virtudes. En este sentido, algunas orientaciones políticas parecen apoyarse en la sociedad civil existente (con sus movimientos y organizaciones) más que en una sociedad civil deseable. En esa sociedad civil existe, en efecto, una demanda por la incidencia y la participación en las políticas públicas; pero esta no es ni lineal ni planteada en términos generales, sino en la mayor parte de los casos, acotada a determinadas demandas o temas, en torno a los que se organizan los ciudadanos. La incorporación de las OSC no se traduce inmediatamente en espacios de gestión estatal, ya que las organizaciones se encuentran en general en una etapa de la agenda política más cercana a la discusión que a la implementación. Sin embargo, esa impronta al involucramiento existe aunque se manifieste de modo desordenado e intermitente, lo cual implica para el Estado, el desafío de generar las instancias que puedan canalizar esas fuerzas, a favor de mejores políticas y a la vez de garantizar su sustentabilidad. Esa

participación “organizada” implica hoy incorporar la heterogeneidad social y el peso de las subjetividades en la vida pública.

Los CICs, como política social participativa

Con esa lógica se crearon los CICs, como el espacio físico donde concurren los diferentes actores de las políticas, tanto en términos horizontales (los diversos ministerios), verticales (provincias y municipios) y extra estatales como las OSC. De este modo, funciona como un dispositivo con múltiples fines en el ámbito de los núcleos de políticas que propone el MDSN. En su página web se los define del siguiente modo:

*“Los Centros Integradores Comunitarios constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal. Es un espacio público de integración comunitaria, con el fin de transformar la realidad en pos de la inclusión social, profundizando el desarrollo local desde los distintos territorios, promoviendo los recursos en poder de las comunidades. Parte de una concepción de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, profundizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Desde una perspectiva territorial los Centros Integradores Comunitarios se proponen profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las comunidades.”*¹²

Podríamos destacar en su presentación cuatro elementos fundamentales. En **primer lugar** la declaración de principios acerca de lo que el MDSN pretende de la política social, tanto en su misión (aquello para lo cual existe) como de los objetivos específicos que

12- Ver página web: <http://www.cics.org.ar>. Recuperado el 15/05/2013.

busca alcanzar. En este sentido la propuesta plantea que el objetivo no es sólo llevar adelante una política social, sino alcanzar “la inclusión”; esto es, el CIC no quiere ser sólo un programa social en particular, sino un dispositivo capaz de generar un espacio virtuoso en pos de aquel objetivo; ese dispositivo es el Estado en un espacio físico determinado en el cual es posible que se exprese la comunidad; en esta perspectiva está diseñado. Desde luego el término exclusión social ha generado diversos debates respecto de su alcance y dimensión, lo cual debe incluir la mirada de los propios excluidos respecto de los espacios y dimensiones de los que se sienten expulsados y por sobre todo, en que piensan a la hora de plantear un “retorno”¹³. En términos generales y apoyándonos en los textos que produce el propio MDSN, la noción de exclusión implica estar por fuera del sistema productivo, educativo y de acceso a la salud y la recreación; no poder satisfacer por si mismo las condiciones materiales de vida. Lo que se plantea es la reconstrucción de lo que el neoliberalismo habría destruido. Por ello la exclusión es una realidad a superar, mediante estas políticas.

En **segundo lugar** el párrafo citado, presenta la cuestión respecto del modelo de gestión que se pretende llevar adelante. En este sentido, al ser los CICs un espacio que no se diseñó vinculado exclusivamente a la realización de un solo tipo de programa (como podría ser la habilitación de un comedor o de una sala de primeros auxilios) posibilita que el mismo se presente como un dispositivo capaz de contener un modelo de gestión de políticas en favor de la integración y la coordinación; pero al mismo tiempo marcando una presencia efectiva y material en el territorio del mismo Estado nacional. Por otra parte, implica el rechazo a los llamados “programas enlatados” que diseñados en diversos lugares del mundo y circulados en particular por organismos de crédito internacional durante los ’90, transmitían programas de intervención en lo social, replicando

13- En el planteo de de Souza Santos, no se trata de una exclusión, sino de la formación de nuevas lógicas de acción, distintas a las del Estado y la del mercado

experiencias diversas, privando la participación en el diseño, no solo de la comunidad, sino de los mismos agentes estatales. A su vez, la arquitectura de los CICs también busca evitar, con su articulación de espacios físicos (playones para actividades al aire libre y los salones para reuniones, capacitaciones, etc.) con la lógica de compartimentos estancos, que critica de las políticas sociales anteriores (escindiendo salud, educación, empleo, alimentación, etc. según juzga, era propio de las políticas focales). De este modo la arquitectura de los CICs, formaría parte del objetivo integrador de las políticas (MDSN, 2010:115). Finalmente, la apertura, el énfasis participativo, no deja de señalar, sin embargo, que el edificio se levanta a instancia del Estado, que busca con ello, dejar explícita su presencia en el territorio, en el barrio; muy particularmente cuando se trata de barrios donde habitan personas con necesidades básicas insatisfechas o diversas situaciones de vulnerabilidad y en ocasiones la presencia del Estado se vuelve difusa, cuando no ausente, o bien solo se visualiza a través de la faz violenta, represiva, es decir, la policía.

En **tercera instancia** se hace evidente la importancia dada al territorio. El Estado nacional, cuyo eje es desde su concepción moderna la territorialidad, (el Estado existe en tanto dominación sobre un territorio) materializa sus políticas en un territorio definido y acotado, en donde los destinatarios de sus políticas viven y actúan política y socialmente. Como vimos, el CIC se define como un “ámbito físico de escala municipal”, es decir geográficamente situado en torno de un espacio político institucionalmente definido. Ahora bien, la introducción del ámbito municipal en el diseño del CIC, se torna indispensable en tanto funciona dentro de su territorio político - institucional, pero a la vez ponen nuevamente en tensión las antiguas disputas acerca de la concepción del municipio “entre los que consideraban al municipio como ente administrativo (autárquico) y los que abogaban por su autodeterminación política (autónomo)” (Iturburu, 2000). El territorio ha regresado al centro de la atención de las investigaciones,

ya que en él se entrecruzan las construcciones políticas (en partidos, movimientos organizaciones sociales) y los sentidos de pertenencia y la generación y defensa de identidades, ya no ancladas, al menos necesariamente, en lo nacional. En el territorio además se expresan las marginaciones, la exclusión y las conflictividades; sin embargo esa situación no siempre logra resolverse con la exclusiva intervención del gobierno territorial más próximo (es decir el municipio) sino con la presencia del gobierno nacional.

La territorialidad define también la conformación física del propio CIC: “Hay cuatro tamaños estándar de CIC: El de alta complejidad, destinado a zonas de parajes; los urbanos de máxima, ejecutados por tres cooperativas; los básicos, con dos cooperativas y los mínimos o rurales, con una cooperativa de 16 integrantes, y con superficies de 820, 542 y 317 mts² cubiertos, respectivamente” (MDSN, 2010:100). Esta adecuación al territorio, parece perseguir la preocupación por la adaptabilidad de la política que implica el CIC, a la conformación socio espacial del lugar donde se establezca.

Esta “bajada” al territorio por parte del Estado nacional, que implica niveles de articulación y de tensión con los gobiernos municipal y provincial, es a la vez definida y abierta. Por una parte el MDSN define cómo se construyen los CICs, los tres tipos según vimos que se pueden establecer y cuales son sus fines y objetivos que debe perseguir; pero no existe un manual de procedimientos, que defina con precisión el modo en que el CICs debe desarrollarse, ni normas que debe cumplir una vez establecido. Tampoco existe un manual que tipifique el proceso de toma de decisiones, solo que ellas deben canalizarse a través de una Mesa de Gestión Local (MGL), la cual funciona en cada uno de los CICs. Estas, se componen de todos los actores del territorio, esto es, representantes de los tres niveles de gobierno y las organizaciones sociales presentes en el barrio más los vecinos que quieran sumarse de manera individual¹⁴. Su pertenencia

14-Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia.aspx?Id=1863> recuperado el 11/04/2014.

y modo de funcionamiento son heterogéneos, ya que no existe, como se indicó, un manual de procedimientos. Sin embargo, la capacidad de conducción que le imprime el Estado nacional, parece ser decisiva. En este sentido las Mesas de Gestión Local son pensadas “como herramientas de participación y organización ciudadana en el diagnóstico, planificación y ejecución de acciones priorizadas localmente” (MDSN, 2012). Desde luego las MGL, no son espacios autónomos, sino de articulación de propuestas, que se vinculan a las lógicas de los espacios multiactorales, cuya existencia data desde fines de los 90, a diferente escala y con resultados variados (Rofman, 2005). Por ejemplo, en una de las entrevistas, se mencionó el caso de un CIC en el cual la misma MGL, proponía la instalación de una unidad policial en el mismo edificio del CIC. Ante esta propuesta el MDSN, que ponía en cuestión por una parte el objetivo del propio CIC y a la vez implicaba un planteo al tratamiento de la cuestión social, en este caso al tema de la seguridad, a través de la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria, le hizo saber a la propia MGL, como a las autoridades provinciales (ya que es de quien depende la policía) que no se permitiría llevar adelante dicha propuesta, básicamente porque desvirtuaba la misión para la que los CICs fueron creados. En este caso quedó en evidencia la capacidad de intervención y dirección del Estado nacional y cierto predominio en la orientación que este CIC en particular había tomado; o dicho de otro modo, se redefinen los límites de la territorialidad y de las especificidades institucionales del municipio, en tanto primacía de lo administrativo o de lo político, dejando aquí lo último en manos de la Nación.

Finalmente un **cuarto aspecto**, es que los CICs, no se generan al servicio de un programa o de una política en particular, sino con el objetivo de instituir un espacio público, aunque estatal, pero también comunitario en esta nueva semantización sobre la idea de lo público, que ya analizamos. Esta, permitiría una instancia de convivencia entre ambas lógicas de acción; esto es, la lógica estatal de dominación

(entendiendo por ella el imperativo de la ley y sus instituciones) y la lógica comunitaria de integración (es decir el espacio de las subjetividades, las identidades y las múltiples formas de pertenencia y de cohesión social). En este sentido, parece remarcarse la idea que la salida de la exclusión no depende centralmente del desarrollo de las capacidades individuales, sino de una interacción entre individuo, comunidad y Estado.

Otro dato importante es el diseño edilicio y el uso de espacio en los CICs. Buscando que el edificio se condiga con las premisas de la política que se lleva adelante, no existen espacios definidos para cada una de las políticas. Se expresó en las entrevistas que se busca en todos los casos evitar los compartimentos estancos donde un espacio del edificio “es” propiedad de una política (salud, educación, etc.). Es decir que la idea de integralidad, rompa con los espacios de *expertiz* de la medicina o de la educación, por caso, para que el edificio todo sea un lugar que favorezca la interacción, ante que la diferenciación y la especialidad. Si así sucediese, si se diera una “departamentalización” del CIC, estaría reproduciendo la lógica de la bajada “de programas”, antes que la articulación territorial con participación de los actores.

Un aspecto que aparece de manera reiterada en la presentación de los CICs, pero también en las entrevistas y otras fuentes, es que el CIC no se propone crear nueva institucionalidad en el territorio salvo la ya mencionada Mesa de Gestión Local, que se incorpora a los CICs y que nace con el “Plan Ahí, en el lugar”. Este se plantea, en términos metodológicos, que en la gestión de los proyectos, el abordaje de los problemas y la mirada de diagnóstico, intervendrán el conjunto de los actores territoriales, convocando y estimulando a la participación (Decreto 621/2008); es decir la intención es generar un espacio de convergencia de las organizaciones, formales o no, ya existentes; esto implica un supuesto importante y es el de esperar que ya existe algún nivel de organización en las poblaciones, supuesto que como tal, no siempre encuentra ecos en cada uno de los territorios. Los actores

mencionados por el MDSN: son “el Estado en sus niveles nacional, provincial y municipal, las organizaciones de la sociedad civil y las diferentes expresiones activas de las comunidades locales” (MDSN, 2010:113). Esta diversidad, también se expresó en las entrevistas, ya que según los agentes estatales, esos niveles de organización puede ir desde una sociedad de fomento o un club deportivo, hasta un o una referente barrial que desde hace años ha tomado la iniciativa de llevar demandas de su barrio, por lo general ante las autoridades municipales. Como ya hemos visto, esta realidad responde ni mas ni menos, al heterogéneo desarrollo de la sociedad civil en Argentina, y en particular a los perfiles que toma sus organizaciones en referencia a temáticas, formas organizativas, tipos de intervención y visión de la relación con el Estado (De Piero, 2005). Estas organizaciones, con sus capacidades y sus muchas limitaciones, son las que se constituyen como actores en el espacio público, como toma de decisiones, que los CICs, buscan promover.

Con este dato surge otro aspecto, muy propio de las transformaciones al interior de la sociedad civil: la fuerte heterogeneidad manifestada en la diversidad de matrices culturales, demandas y modos de organizaciones. Ya señalamos la relevancia dada a la cuestión de la diversidad en los programas que implican los CICs. Esta situación fuerza a la búsqueda de consensos nuevos respecto a las políticas que se puedan debatir en las MGL, donde las organizaciones participan; en particular, ¿cómo lograr la legitimación de diversas demandas? Pareciera que debe otorgarles un lugar clave el mismo Estado a la hora de priorizar o incorporar a la agenda a ciertas demandas. En una entrevista a una agente del MDSN, se mencionaba que por lo general es el Estado nacional, a través de material enviado a los CICs, o los encuentros nacionales de coordinadores de las Mesas de Gestión Local, el que introduce temáticas como género, trata de personas, discapacidad, entre otras, cuya visibilización en algunas localidades es menos nítida. Esta intervención del Estado nacional de modo más

o menos directo sobre el territorio, redefine, o al menos persigue ese efecto, algunos temas de la política local, reticentes a abordar ciertos temas conflictivos en términos sociales. Sin embargo algunos referentes locales, sostuvieron que la llegada de MDSN no implicó la introducción de nuevos temas en la agenda, aunque si, la posibilidad de abordarlos de manera sistemática. Por otra parte, en ocasiones encuentra en las organizaciones sociales el apoyo para el planteo de ciertos temas o políticas, pero en otros no. En ese sentido los agentes estatales entrevistados se orientan a sostener que las organizaciones de base tienden al planteo de temas más “concretos” visibles a la temática territorial, como la infraestructura de servicios públicos, salud o educación, mientras que temáticas “silenciosas” surgen pero no estructurados en una agenda.

A su vez está la cuestión de las organizaciones que deciden no acercarse. En esta categoría, siempre según entrevistas a agentes del MDSN, sucedería por dos razones: o bien por diferencias políticas con el municipio o bien porque la OSC cuenta con suficientes recursos para llevar adelante sus objetivos, sin necesidad de establecer alianzas con otras organizaciones o con el Estado. Se presenta también la cuestión de las conflictividades respecto a ciertas especificidades de enfoque de algunas organizaciones. Por caso, se menciona el tema de los clubes deportivos que apuestan con mayor énfasis al rol de la competencia deportiva frente a otros clubes, que al deporte como integración social, según lo busca plantear el MDSN; la actividades propias de una política que busque la integración, dispersarían los esfuerzos en pos de obtener resultados competitivos para el club; motivo por el cual el CIC, no sería un lugar propicio para esos fines. Esa tensión se traduce en el tipo de uso que se le quiere dar a los CICs, y la construcción de los playones, y desde allí la distribución de los espacios, por ejemplo si se prioriza la cancha de fútbol, o un patio de uso para diferentes deportes y juegos.

Conclusiones

El aspecto que deseamos resaltar en este breve trabajo, refiere al modo en que el Estado plantea la intervención sobre la sociedad, en particular en los sectores vulnerables: la territorialización. Como se sabe una de las condiciones básicas del Estado moderno es el territorio, pues aquel que buscó su consolidación, planteó inmediatamente el control de su territorio, o del que pretendía; y lo hizo mediante la fuerza, pero también bajo la integración cultural - simbólica, y organizativa – administrativa. Hoy también el territorio implica disputas, por las mismas situaciones de exclusión que dejan a personas fuera de los intercambios sociales y del ejercicio de los derechos de ciudadanía (que puede implicar a organizaciones delictivas disputando territorio). Territorializarse, retomar esa presencia allí donde se desarrollan los fenómenos de la cuestión social, surge como opción necesaria de las políticas públicas. Esa territorialización del Estado nacional, convive y se superpone a la vez, de manera articulada y también conflictiva, con las otras instancias estatales. Por lo pronto ha llevado al Estado nacional a hacerse presente de manera constante en el territorio, lo cual implica algunas novedades, que la institución del estado a nivel nacional, modifica los modos de intervención y penetración en el territorio, lo que implica nuevas relaciones con la sociedad civil, pero también con los niveles estatales provincial y municipal. Sobre lo mucho que nos resta saber respecto a estas interacciones, está conocer en profundidad la nueva geografía política que ya está redefiniendo al territorio, y el modo en que conviven (articulada y conflictivamente) las lógicas comunitarias de la sociedad civil y la lógica propia del Estado.

Referencias Bibliográficas

- Annunziata, R. (2013).** “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina” en *Revista Posdata* Volumen 18 N° 2, Buenos Aires.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998).** *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- De Piero, S. (2005).** *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una*

agenda en construcción, tramas sociales, Paidós, Buenos Aires.

de Souza Santos, B. (2001). “Los nuevos movimientos sociales” en *Revista OSAL*, CLACSO, Buenos Aires, Septiembre.

Flisfich, A. (1982), “El Reforzamiento de la sociedad civil”. Documento de Trabajo, FLACSO Chile, Santiago de Chile.

Gradin, A. (2013). “Las formas de intervención estatal en el territorio: la participación de los Movimientos de Desocupados en la implementación de programas sociales durante el periodo 2002/2011”. Presentado en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigación Gino Germani, 6,7 y 8 de Noviembre.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.

Lechner, N. (1994). “La siempre difícil invocación a la sociedad civil”. Ponencia presentada en el VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2013). *Territorios: huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales*, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2007). *La Bisagra: Políticas Sociales en Acción*, Buenos Aires.

Rofman, A. (2005). “La Participación de la Sociedad Civil en las Instancias de Articulación Multiactoral: Hacia la Elaboración de un Modelo de Análisis”. Presentado en la V Conferencia ISTR-LAC, Lima 10 al 12 de agosto.

Sorj, B. (2005), *La Democracia Inesperada*, Prometeo, Buenos Aires.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA EN LAS CIUDADES DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: ¿SE PUEDEN DEMOCRATIZAR ESTOS PROCESOS?

Susana Finkelievich

Los espacios de la innovación urbana

La innovación se está democratizando rápidamente. Este trabajo se centra en las redes de innovación productiva entre los actores sociales fundamentales: Gobiernos locales, empresas, universidades y centros de investigación, y organizaciones no gubernamentales (ONGs). La investigación se basa en los avances del proyecto de investigación del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - PIP 2013-2015): “Innovación y ciudades en Sociedad de la Información: procesos, actores y resultados en tres ciudades de la provincia de Buenos Aires“, y en el PICT FONCYT: DESARROLLO LOCAL E INNOVACION PRODUCTIVA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: REDES, ACTORES Y PROCESOS EN TRES CIUDADES (2014 – 2016), dirigidos por la autora. Identifica las principales características de producción de innovación de los tres territorios a examinar.

El objetivo fundamental es analizar las relaciones entre las ciudades y los procesos de innovación socio-tecnológica centrados en las tecnologías de información y comunicación (TIC). El proyecto considera la interrelación entre el tamaño de la ciudad en términos poblacionales, la presencia de actores de la innovación (universidades activas en I+D, empresas de tecnología de punta, gobiernos locales interesados por innovación en el desarrollo local y organizaciones comunitarias activas) y la formación y desarrollo de redes entre estos actores. En sus objetivos específicos, se propone identificar la relación existente entre el tamaño de una ciudad en términos poblacionales y los grados de innovación socio-técnica alcanzados, mediante la aplicación

de sistemas de medición de la innovación según indicadores nacionales e internacionales. Otro objetivo es analizar, mediante el estudio de actores de la innovación y sus interrelaciones, los procesos mediante los cuales se construyen redes de innovación a nivel local y regional, que permiten la formación de espacios y procesos innovativos en sectores económicos relevantes para el desarrollo regional, como los bienes y servicios TIC. Finalmente, se propone formular estrategias y políticas dirigidas a gobiernos locales para promover la innovación en las ciudades, ligados a la sociedad de la información.

La metodología es esencialmente cualitativa. Se realizan estudios de caso en tres ciudades de diferente tamaño en la Provincia de Buenos Aires, que cuentan con universidades y polos tecnológicos, y en las que se desarrollan actividades de I+D en bienes y servicios de base TIC: La Plata (649.613 habitantes), Bahía Blanca (301.531 habitantes) y Tandil (101.010 habitantes). La ponencia describe los avances hasta la actualidad.

Desarrollo local e innovación productiva en la Sociedad de la Información

Steven Johnson (2010) plantea que el tamaño de las ciudades, en número de habitantes, tiene relación directa con la generación de innovaciones. Mientras mayor es la ciudad, más rápidamente se generan en ella las ideas innovadoras. Para Johnson (2010) *una metrópolis con una población de 5 millones de habitantes es tres veces más creativa que una ciudad de 100.000 habitantes*. Una de las razones es que a mayor número de gente concentrada en un territorio, existe mayor número de conexiones posibles que puedan ser formadas en el grupo, y por consiguiente, mayores posibilidades de derrame de ideas. Las buenas ideas pueden encontrar su camino hacia otros cerebros y ser desarrollada en ellos. Uno de los requisitos para la producción de innovaciones es no sólo la circulación de ideas e información, sino su conservación como conocimiento, para

poder construir sobre esa masa crítica conocimientos mayores y más innovadores (Finquelievich, Feldman y Fischnaller, 2013). Esto no significa que, concentrados masivamente, los habitantes urbanos se vuelvan más inteligentes o más creativos. Simplemente, se aumenta el número de personas que pudieran producir nuevas ideas o aprovechar ideas en circulación.

De acuerdo a la definición incluida en la tercera edición del Manual de Oslo (OCDE, 2005), innovación es la introducción en el mercado de un producto o proceso significativamente mejorados, o bien, el desarrollo de nuevas técnicas organizacionales y de marketing. En esta investigación, este concepto se amplía: se considera innovación al proceso que lleva a la difusión de un nuevo producto o procedimiento o a su mejora significativa, así como a su apropiación por diversos actores sociales. La evolución de las TIC ha contribuido a hacer revisar las actuales condiciones de desarrollo y a las variables que intervienen en él: se le atribuye un papel de gran importancia a los condicionantes sociales. La innovación se percibe no sólo como un proceso económico, sino también como un fenómeno social influido por una multiplicidad de relaciones entre diversos factores sociales.

Los ‘Sistemas regionales de innovación’ se focalizan fundamentalmente sobre la creación de sistemas integrados a partir de recursos humanos y tecnológicos abundantes. El enfoque comienza desde la perspectiva de centros urbanos relativamente grandes, y provistos de estructuras sociales y tecnológicas relativamente desarrolladas. Lundvall (2010) define el Sistema de Innovación como los elementos y las relaciones que interactúan en la producción, difusión y uso de conocimientos nuevos y económicamente útiles. Lundvall reconoce que el recurso fundamental en la economía moderna es el conocimiento y, consecuentemente, el proceso más importante es el aprendizaje. Propone un nuevo paradigma económico que sitúa los procesos de aprendizaje interactivo e innovación en el centro del análisis, sustituyendo el paradigma neoclásico, basado en los conceptos de

escasez, asignación de recursos e intercambios.

¿Qué tipo de gobierno necesita una ciudad innovadora?

Para impulsar procesos de innovación social y productiva perdurables en el tiempo y con cierta solidez para impactar en el desarrollo económico y social de la población, se requieren no sólo políticas públicas a escala nacional y provincial claras, eficaces y focalizadas, sino también gobiernos locales comprometidos con la innovación y el desarrollo local. *Para construir ciudades innovadoras se requieren gobiernos y gestiones inteligentes.* Éstos son más que gobiernos que ofrecen servicios TIC en términos de mejorar la transparencia y la administración pública. No sólo favorecen instancias de gobierno abierto, utilizando las redes sociales para comunicarse con los ciudadanos o permitiendo que a través del sitio web de la municipalidad, los vecinos puedan pagar sus impuestos y acceder a información pública de utilidad. Además, impulsan y crean espacios y entornos de innovación en las ciudades, abiertos a la participación de la ciudadanía en una perspectiva de co-creación de la innovación y el conocimiento. Los gobiernos inteligentes se ocupan de la formación de ciudadanos que puedan participar activamente en la cadena de innovación socio - productiva. Ciudadanos que no son sólo clientes o consumidores de tecnología y conocimiento, sino también productores. El término “*prosumidores*” sintetiza esta dualidad, donde los ciudadanos consumen pero también producen información y conocimiento.

Un ejemplo es la creación por parte del Gobierno Municipal de Bahía Blanca de la Agencia de Gobierno Abierto e Innovación en el año 2011. Esta agencia, que tiene el rango de secretaría y trabaja en conjunto con las otras áreas de gobierno, tiene como objetivo principal: “*Diseñar, proponer y coordinar las políticas de innovación municipal en las distintas secretarías y direcciones del gobierno municipal, investigando y analizando experiencias internacionales*

*de innovación gubernamental y proyectos de ciudades inteligentes a fin de evaluar su incorporación*¹⁵”. Ninguna ciudad pueda llevar a cabo un proceso de innovación abierta sin la participación activa del gobierno local; ningún gobierno puede llamarse inteligente si no estimula la participación pública en el desarrollo de la innovación socio-productiva.

¿Se puede formar una ciudadanía inteligente?

La creación de Polos Tecnológicos en las ciudades de La Plata, Tandil y Bahía Blanca constituyen un ejemplo de aplicación de políticas transversales y multisectoriales, en los que participan múltiples actores sociales como universidades, empresas, gobiernos locales y ONGs. Sin embargo, una ciudad no se vuelve innovadora sólo por contar con un polo tecnológico. Es necesario formar a los ciudadanos para que puedan participar en el diseño e implementación de innovaciones socio-productivas y tecnológicas. No basta con generar entornos o espacios para la innovación: se requiere también formar y capacitar a los ciudadanos en habilidades TIC, emprendedorismo, e-democracia, entre otros conocimientos que favorecen la innovación y el desarrollo local.

Las ciudades innovadoras necesitan impulsar instancias como seminarios, Workshops, Hackatons, ferias de innovación, City Camps, entre otros; abiertos a la participación de los científicos y ciudadanos. La presencia de universidades y centros de investigación que promueven actividades de I+D, permite formar los recursos humanos que necesitan las empresas locales y el polo tecnológico para generar procesos de innovación a escala local. En Bahía Blanca, la Agencia de Gobierno Abierto e Innovación organizó el primer Hackaton¹⁶ con

15-http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/wp-content/themes/bahia_blanca/Decreto_Creacion_Agencia.pdf

16- El termino hace alusión a lo que usualmente se define, en el ambiente hacker, como un encuentro entre programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software

el objetivo de: “*desarrollar modelos de comunicación claros para la Sociedad en temas de Medio Ambiente, Salud y Desarrollo Social (...) así como también promover el desarrollo de aplicaciones que brinden información útil a los ciudadanía o instituciones*”¹⁷. Los programadores participantes del Hackaton diseñaron un prototipo de plataforma de comunicación en temas referidos a la Salud y el Medio Ambiente; y han desarrollado un sistema inteligente de transporte de información que funciona a través de SMS y permite a los ciudadanos recibir información precisa sobre los horarios del transporte público en tiempo real. Además, el gobierno de Bahía Blanca ha desplegado en algunos barrios postergados de la ciudad, los Centros de Alfabetización Digital (CAD); su objetivo principal es la capacitación y alfabetización de los niños y adultos en el manejo de las TIC. En la Ciudad de La Plata el gobierno local organizó en 2012, la feria TEC¹⁸, una exhibición de la producción local en ciencia y tecnología. Participaron empresas, universidades nacionales e instituciones públicas; es un ejemplo de trabajo en red entre el gobierno local y otros actores sociales para difundir la producción e innovación en TIC. Acercar la ciencia a la sociedad, estimular la participación pública en materia de políticas de innovación y desarrollo local, construir redes entre los actores de la innovación (universidades, empresas, gobierno, organizaciones de la sociedad civil, etc.); permite distribuir geográfica y socialmente el conocimiento y el desarrollo económico. Permite que las ciudades se transformen en polos de desarrollo tecnológico, y no en meros receptores de las innovaciones.

Una de las características principales de una ciudad innovadora es la relación fluida y transparente entre el gobierno local y los ciudadanos, a través del uso de las TIC. La municipalidad de Bahía Blanca cuenta con un portal de Gobierno Abierto, donde los ciudadanos pueden realizar preguntas a los funcionarios y proponer iniciativas

17- <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/1er-hackathon-municipalidad-de-bahia-blanca/>

18- <http://www.teclaplata.com/>

al intendente. En la sección de datos abiertos, los ciudadanos pueden acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios, el presupuesto municipal, información acerca del intendente, programas sociales, etc. Además, el gobierno local se comunica con los ciudadanos, a través de las redes sociales como Twitter y Facebook. El gobierno de la ciudad de La Plata utiliza la telefonía móvil para comunicarse con los ciudadanos, a partir de dos iniciativas: a) envía a través de SMS información referida a la disponibilidad de lugares para estacionar b) informa a los ciudadanos, también vía SMS, en caso de alerta meteorológica. Estas iniciativas responden a dos problemas locales: el tráfico y las inundaciones. Son un ejemplo de políticas públicas que atienden un contexto específico e intentan resolver problemáticas locales.

La falta de herramientas de interacción entre gobiernos y ciudadanos, evidencia muchas veces, la carencia de mecanismos que estimulen la participación pública en los procesos de innovación productiva. En cambio, de la mano de la generación de gobiernos inteligentes, se forman ciudadanos activos e innovadores. No es casualidad que la ciudad más avanzada en materia de participación social en los procesos de innovación productiva, Bahía Blanca, sea la ciudad que más ha avanzado en fortalecer y crear vínculos entre gobierno y ciudadanos a partir del uso de las TIC.

Las ciudades y la innovación productiva

Los gobiernos locales estudiados han tomado medidas e impulsado políticas específicas para promover la innovación productiva en las ciudades. Los procesos de innovación no están desligados del contexto económico y social, y operan en aquellos sectores de la economía que son más dinámicos en un momento histórico determinado. La incorporación de tecnología y conocimiento al proceso productivo constituye una fuente para agregar valor a la cadena de producción. El caso de la Ciudad de Tandil es emblemático. La economía de

Tandil está basada principalmente en la agricultura, la ganadería, el turismo, y la actividad minera. También se han instalado en la ciudad, entre otras, varias empresas de desarrollo de software, a medida que crece su reciente polo tecnológico. La creación del Parque Científico Tecnológico en la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) es un ejemplo de articulación público/privada en torno a la incorporación de tecnología a la producción agrícola/ganadera. Se han firmado alrededor de 60 acuerdos entre empresas nacionales e internacionales, asociaciones de productores, el gobierno local y la Universidad, en materia de investigaciones y desarrollo en áreas como salud y producción agrícola. Esto permite mejorar la producción agropecuaria, pero también estimular la investigación y desarrollo para agregarle valor y conocimiento. En el Polo están presentes empresas del sector que buscan establecer un polo de desarrollo de software que actúe a nivel local y regional. Más de 20 empresas nacionales e internacionales participan del PI, con el fin de transferir los aportes del campo informático a la actividad económica central de la ciudad, la agricultura y ganadería, de modo tal que un sector económico pujante sirve como motor de desarrollo de otro sector con gran perspectiva de futuro.

La incorporación de las TIC al proceso productivo no sólo se limita a las actividades económicas predominantes en algunas ciudades de la Provincia de Buenos Aires, como la agricultura y ganadería. La presencia de universidades, polos tecnológicos, y PyMES, permite impulsar actividades como el desarrollo de software y servicios informáticos que no tienen que ver con las condiciones naturales e históricas de estas ciudades.

En Bahía Blanca, la existencia de un puerto comercial de gran envergadura transformó a esta ciudad en un polo de comercio importante para la Provincia de Buenos Aires. Bahía Blanca es además el mayor centro petroquímico del país. La creación del polo tecnológico y la instalación de empresas dedicadas al desarrollo de

software permitieron iniciar un camino complementario de desarrollo local, priorizando la incorporación de las TIC de forma integral y permanente. En el año 2013 se inauguró el Centro Nacional de Micro y Nanotecnología del Bicentenario, que prevé la producción de circuitos integrados de alta complejidad.

La ciudad de La Plata inauguró en el 2009 el Parque Tecnológico para promover la industria TIC con el fin de estimular la innovación y desarrollo. Este Polo está pensado para competir con el de Rosario y Córdoba, dos de los más grandes a nivel nacional en la industria tecnológica. El Distrito Informático del Gran La Plata (DILP), un *cluster* de empresas nacionales e internacionales, forma parte del Parque, junto al gobierno local y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). El objetivo principal es transformar a la ciudad en un “Silicon Valley propio”¹⁹.

Conclusiones

El análisis de los procesos de innovación productiva en entornos urbanos y la conformación de redes de innovación a escala local, constituyen modos de abordar la investigación sobre las problemáticas del desarrollo local en un mundo globalizado, así como las de la democratización de la innovación productiva. El creciente avance tecnológico y el peso específico de la Ciencia y Tecnología en el aparato productivo, estimulan a los gobiernos locales y a las empresas a tomar medidas para impulsar la incorporación del conocimiento a la producción. Las ciudades cobran mayor relevancia y se configuran de modo creciente como verdaderos entornos de innovación.

La ciudad es un gran tubo de ensayo, un laboratorio viviente. El mero hecho de experimentar hace mover las ruedas del desarrollo. Tal como señala Levy (2004), es importante constituir colectivos inteligentes que partan de una idea básica: “la inteligencia está repartida en todas partes”. La inteligencia colectiva no puede desprenderse del contexto

19- <http://ftp.laplata.gov.ar/nuevo/gobierno/institucional/desarrollocal/parquetec.shtm>

cultural en el que se desarrolla. Está en todas partes, es glocal, pero anclada a una realidad local que le da sentido y sustento. No se trata de un concepto abstracto, sino que se remite a las relaciones sociales. El tamaño de las ciudades influye en la generación de innovaciones, no sólo en relación a la mayor cantidad y calidad de centros de producción y almacenamiento de conocimientos, sino también por el potencial para generar redes de conocimiento entre los diversos actores sociales. Si la inteligencia está en todas partes, la posibilidad de vínculo es mayor cuanto mayor sea el tamaño de la población. En ciudades grandes, las ideas fluyen y circulan con mayor velocidad; la posibilidad de que “lleguen a buen puerto” son mayores, dado el alcance y la probabilidad de acertar en el blanco. Las relaciones sociales constituyen el pilar dinámico de la economía del conocimiento: cuanto mayor sea el potencial de vínculo, mayor será la probabilidad de que surjan nuevas ideas.

En los últimos años el avance de los procesos de innovación comienza a fundamentarse no sólo en los *productos* innovadores, sino también en los *procesos de producción* de los mismos. Se ha constituido un nuevo desafío para empresas, universidades y comunidades científicas: lograr que el *plus* innovador de sus resultados sea haber cambiado la manera en la que se produce y conoce tradicionalmente, a partir de involucrar en los procesos creativos a comunidades y grupos sociales específicos. Estos grupos pueden abandonar así la lógica de la necesidad y el consumo, para tomar parte en la lógica de producción y creación de conocimiento científico e innovación. Según se puede deducir del grado de avance de nuestra investigación, el tamaño de una ciudad condiciona el grado de innovación socio-productiva, pero no inhibe ni garantiza por sí mismo la posibilidad de avanzar en procesos innovativos. El rol de los gobiernos locales y del Estado, la voluntad política al momento de diseñar y diagramar las políticas públicas de desarrollo científico tecnológico y productivo, la participación multisectorial en estos procesos, resultan fundamentales

para generar innovación local en ciudades, al menos en las ciudades grandes y medianas.

La inteligencia colectiva se construye. Supone la constitución de ciudades inteligentes y la formación de ciudadanos inteligentes. En tanto que investigadores, resulta fundamental analizar la conformación y desarrollo de redes de innovación entre gobiernos, empresas, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Referencias Bibliográficas

Álvarez García, A. (2012). “La innovación abierta: ideas de Chesbrough y Von Hippel”; en TELOS, Cuadernos de Comunicación e Innovación”, Artículo incluido en el boletín eKISS n° 91, una publicación semanal interna de Telefónica, descargado de: <http://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articulo&idContenido=2009100116310224> el 29/07/2014.

Finquelievich, S.; Feldman, P. y Fischnaller, C. (2013). “Redes de innovación en tres ciudades de la Provincia de Buenos Aires: La Plata, Tandil y Bahía Blanca”, Seminario Internacional Política pública, rede e território na América Latina, Río de Janeiro, Brasil, 4 al 6 de noviembre, IPPUR / UFRJ y Rede de Políticas Públicas (RPP).

Finquelievich, S. (Coord.) (2005). TIC y desarrollo local. Municipios e Internet. Ed. La Crujía. Buenos Aires.

Johnson, S. (2010). Where good ideas come from. The natural history of innovation. Penguin Books, New York.

Levy, P. (2004). “Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio”, BIREME, OPS, OMS, WashingtonDC, www.inteligenciacolectiva.bvsalud.org

Von Hippel, E. (2005). “Democratizing innovation”, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, <http://web.mit.edu/evhippel/www/democ1.htm>

West, G. B. (et al) (2009). “Power Laws in Urban Supply Networks, Social Systems, and Dense Pedestrian Crowds”, en Complexity Perspectives in Innovation and Social Change Methods Series, 2009, Vol.7, Part IV, 433-450, DOI: 10.1007/978-1-4020-9663-1_17

Segunda parte: Mesas de diálogos

LABORATORIO DE IDEAS. LAS MESAS DE DIÁLOGOS COMO APORTES A LA CONSOLIDACIÓN DEL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA.

Diego Beretta, Romina Trinchero, Oscar Mauricio Covarrubias Romero

El presente artículo intenta reconstruir y relatar brevemente las presentaciones de ponencias y las posteriores discusiones compartidas en el marco del **Simposio de Administración Pública “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI”**, llevado adelante en el marco del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), entre el 8 al 11 de septiembre de 2014.

Las mesas de diálogos fueron pensadas como un espacio de intercambio de ideas para profundizar la discusión, el debate y la construcción colectiva de conocimiento.

La propuesta de diálogo posibilitó la generación de conversaciones, la presentación de argumentos y la oportunidad de compartir posiciones sobre temas de estudio comunes. Además propició interesante discusiones, debates, y deliberación sobre distintos puntos de vistas, contribuyendo a la construcción de sentidos. En tal sentido, las mesas de diálogos intentaron ser espacios de producción en contextos concretos, a partir de una relación dialógica entre procesos y corpus teóricos y las propias prácticas profesionales en entramados institucionales. Es decir, que no se concibe a estos espacios como herramientas que permitan vincular la teoría y la práctica, ya que partimos del supuesto epistemológico donde teoría y práctica se caracterizan por su integración e integralidad. En definitiva, el fortalecimiento del campo de la administración pública, tendrá sus frutos a partir de la construcción de nuestra producción en contextos no caracterizados

por una zona estable y previsible, sino que al igual que los anfibios, debemos convivir, desarrollarnos y transitar por distintos terrenos determinados por la complejidad estructurándonos en los que Ramió Matas (2012) define como una comunidad epistémica²⁰. “El anfibio es aquel que tiene un discurso académico pero que tiene un pie en el mundo real y practica lo que ha teorizado. Y a la inversa, es el practitioner, aquel funcionario que está en la trinchera trabajando pero que luego busca tiempo para elevar un discurso conceptual sobre lo que está haciendo” (Ramió Matas; 2012:41).

En este sentido, uno de los objetivos iniciales fue promover la participación de distintos actores interesados en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Bajo esta lógica, en la experiencia de las mesas de diálogos confluyeron distintos y heterogéneos perfiles entre los participantes. Entre ellos se destacan investigadores, docentes, funcionarios y gestores públicos con distintas responsabilidades de gobierno, a nivel local, provincial y nacional de nuestro país, como así también tuvimos la oportunidad de contar con participa y Costa Rica.

El debate y la discusión en las mesas de diálogos fueron estructurados en dos grandes ejes. El primero nucleó las principales perspectivas de abordajes planteadas para el desarrollo de una administración pública democrática, destacándose las miradas novedosas o las que renueven su vigencia, y los puntos de encuentros y divergencias entre las presentaciones. El segundo se focalizó en los retos y desafíos en clave de herramientas, tecnologías y estrategias de gestión de cara a la Administración del Siglo XXI.

En el siguiente apartado se presentan sintéticamente los trabajos presentados durante el Simposio agrupados en tres grandes

20- “Una comunidad epistémica consiste en que los profesionales públicos...no sólo sean buenos profesionales, capacitados, son que además tengan capacidad de articular un discurso conceptual propio, de tener capacidad de innovar, de crear conocimientos, para ser mucho más respetados profesionalmente” (Ramió Matas, 2012:40)

perspectivas de abordaje: la gobernanza, las redes de políticas y las capacidades estatales.

Un campo en permanente construcción. Los modos de abordar la administración pública

Una de las principales perspectivas de abordaje que ha guiado la discusión en las distintas Mesas de diálogos del Simposio de Administración Pública es la de “**Gobernanza**”. A través de este enfoque es cómo se busca consolidar la participación ciudadana dentro de lo que es la Gestión de las Políticas Públicas. Ésta se debe concretar teniendo en cuenta dos ejes esenciales. Primero, es imprescindible el accionar desde una mirada a largo plazo, con visión de futuro. Segundo, la implementación de mecanismos reales de participación, control y evaluación de las políticas públicas teniendo en cuenta la territorialidad de éstas. La Gobernanza, en este sentido, es una de las perspectivas que renueva su vigencia pero a la vez se refuerza en el sentido de que presta mucho más atención al ámbito de lo local.

Entre las experiencias que buscan integrar la participación ciudadana a nivel provincial se ubica el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe 2030. De acuerdo a Ghirardi y Gutierrez, éste se encuentra fundado bajo la idea de la importancia de la planificación para determinar prioridades, integrar actores y realizar proyectos más consistentes así como la importancia de la participación durante todo el proceso de las políticas públicas, sobre todo durante el control y la evaluación de éstas. Entre los mecanismos de participación más relevantes se encuentra el de la conformación de Asambleas Ciudadanas. El trabajo de estos autores, desde la perspectiva de la gobernanza, describe los dispositivos utilizados para lograr una visión regional, con abordaje integral y mirada a largo plazo. Se historiza sobre la planificación participativa en las ciudades de la región, destacando la novedad de esta cuestión a nivel provincial.

Otro de los trabajos en torno a la incorporación de mecanismos

formales de participación, fue el de Virginia García proveniente de la ciudad de Canelones, Uruguay. Al respecto, la autora presenta la experiencia uruguaya del Costaplan. Dicho Plan tiene como objetivo proyectar una visión a largo plazo de la Ciudad de Costa en Uruguay y a partir del cual se llevan a cabo una gran cantidad de proyectos en conjunto con actores de la sociedad civil. Plantea la necesidad de un cambio de paradigma en la planificación en el ámbito público, y describe el cambio cultural y del modelo de planificación a largo plazo llevado adelante en la ciudad de Canelones, en el que destaca el compromiso de los actores en la formulación del Plan.

La participación ciudadana fue una de la cuestión más problematizadas en torno a los desafíos de la gestión pública desde el enfoque de la gobernanza. Los trabajos de Irene Castagnani y Gisela Signorelli resumen las principales discusiones. En este sentido, Castagnani recupera la experiencia del presupuesto participativo de la ciudad de San Lorenzo tomando en cuenta los antecedentes de planificación estratégica de ciudades y da cuenta de las dinámicas de trabajo propuestas para la planificación de acciones conjuntas entre el Estado local y los ciudadanos a la vez que identifica y problematiza los obstáculos que emergen en el proceso de implementación de la política participativa mencionada. En cambio, Signorelli explora cómo se disputan los diferentes territorios de las ciudades durante la implementación de políticas que fomentan la participación ciudadana. La autora parte de un contexto de fragmentación urbana y, diversidad y desigualdad en los territorios por lo que plantea como desafío la cohesión socio territorial en términos de integración. Es ahí donde se piensan las políticas de participación ciudadana con el objetivo de afrontar la fragmentación socio urbana.

Por último, desde el enfoque de la gobernanza recuperamos el trabajo de Lenzi y Girolimo, quienes intentan resignificar la gestión pública de la seguridad ciudadana desde el punto de vista de las políticas urbanas profundizando sobre la democratización de las políticas de

seguridad, la necesidad de incorporar la perspectiva de la planificación estratégica y miradas que permitan abordajes desde la integralidad y multiagencialidad.

Otra de las principales perspectivas de abordaje identificada en el conjunto de ponencias es el de **“las redes de políticas”**. Ésta permite el estudio de las complejas interacciones que se gestan alrededor de los problemas públicos y más en concreto, de las políticas para su atención. Esta mirada es interesante ya que no solamente abarca las relaciones entre las organizaciones gubernamentales sino también entre las organizaciones de la sociedad civil.

En la mayoría de los casos, dada la complejidad de los problemas públicos, es preciso visualizar dichas redes teniendo en cuenta el carácter intersectorial que éstas suponen debido a los diversos intereses que los actores poseen. En este sentido, se discutieron variados temas como políticas de desarrollo rural y la institucionalidad pública del sector agropecuario en Argentina (Nogueira y Arias Almonacid), políticas de bioseguridad en México (Covarrubias), el sistema intersectorial de protección social en Chile (Cunill Grau, Fernández y Thezá), como así también mecanismos institucionales para la coordinación y la gestión en red con los Consejos Federales en Argentina (Goyburu).

La medición y evaluación de la intersectorialidad y de las redes representó una de las cuestiones más discutidas en las mesas de diálogos. Teniendo en cuenta el factor de la inclusividad y el de la mancomunidad en la política se puede determinar la intensidad de la intersectorialidad alrededor de una política pública y esta a su vez puede arrojar elementos para conocer el grado de compromiso de los actores y la integralidad de sus acciones.

De esta manera, entre los retos pendientes y desafíos a superar se encuentra el de lograr la colaboración intersectorial y el entendimiento del proceso de redes de política como arenas no solamente de consenso, sino también de conflicto.

La tercera perspectiva de abordaje que ha predominado en el

discurso y el desarrollo de las ponencias presentadas es el de las “**capacidades estatales**”. Desde esta perspectiva podemos mencionar el trabajo de Rey, quién propone resignificar la noción de estatalidad y administración pública desde el enfoque de la preeminencia de la política, es decir renovando las tensiones entre política y administración a partir de la idea de conducción política del Estado. No obstante, en el seno de las mesas de diálogos emergieron posturas contrapuestas como la de Campo Ríos y Castro, quienes a partir de un recorrido histórico sobre la modernización y profesionalización de la burocracia estatal llegan a la conclusión de la baja democratización al acceso del empleo público, recomendando la necesidad de “despolitizar” ciertas estructuras del gobierno.

La perspectiva sobre capacidades estatales renueva su actualidad y resulta novedosa en el sentido de que encuentra su aplicación dentro del estudio y análisis de políticas orientadas al desarrollo industrial como sugieren García y Lauxmann y a las políticas aplicadas a nivel supranacional como lo evidencia Etchichury. La perspectiva se complementa con el enfoque de territorialidad ya que a través de las exposiciones se refleja su utilidad tanto en el plano de lo local como en el internacional. Es el caso de Pinto Le Roux, quién plantea la importancia de construir indicadores que permitan establecer un sistema de monitoreo sobre cómo se aplican las políticas sociales integradas en territorio, recuperando especialmente el conocimiento y las percepciones de los sujetos/actores involucrados en la implementación de programas sociales. Otro aporte es el trabajo de Santiago Valentini que sintetiza el estado del arte de las políticas llevadas adelante desde la Secretaría de Promoción Social de Rosario revisando los cambios institucionales y las tecnologías incorporadas a un modelo de gestión de la política social que supone el desarrollo de nuevas capacidades del Estado local.

Entre los retos y desafíos de la administración pública en términos de capacidades estatales se destaca la incorporación de herramientas

y tecnologías aplicadas a la gestión. En este sentido se presentaron y analizaron distintas experiencias. Es el caso de Fernández y Alsina que exploran la importancia del cambio de paradigma en la atención a adultos mayores en el instituto de previsión en la provincia de Buenos Aires, resaltando el desarrollo de herramientas tecnológicas aplicas a los procesos de mejora continua, en especial aquellos derivados del acceso virtual, uso de las redes sociales y comunicación a través de teléfonos móviles. De manera similar Alicia Long presenta los avances realizado desde la Municipalidad de Santa Fe en la incorporación de las tecnologías en la vinculación municipio – ciudadanos en base al modelo de atención al público integral y de calidad. En este sentido, plantea como meta principal el diseño de la oficina de atención al público virtual y el avance hacia la construcción colectiva de una Plataforma Ciudadana On- Line. Otra de las ponencias que analiza experiencias con relación a la incorporación de tecnologías es la de Tesoro, Ciani y Catuogno, quienes a partir de la noción de gobierno abierto analizan las páginas web de distintos gobiernos provinciales de Argentina. Por último, y desde el Brasil Alexandre Arns Gonzales incorpora el debate acerca de la democratización y el acceso a internet como desafío de política pública.

A modo de síntesis

A los fines de construir una mirada panorámica acerca de las ideas, discusiones y debates que dieron sentido a las mesas de diálogos como verdaderos “laboratorios” nos interesa presentar las siguientes ideas síntesis:

- Los trabajos de investigación presentados en su mayoría se preguntan en torno a gobierno abierto, gobierno electrónico, políticas participativas, sus avances y alcances.
- Existe un interrogante común a cerca de qué es aquello que devendrá luego de la implementación de políticas y dispositivos de participación, que de acuerdo a los diagnósticos actuales, no

consiguen ser evaluados correctamente.

- Uno de los nudos críticos más mencionado, en clave de desafío de gestión pública, se relaciona tanto con la mentada coordinación multiagencial y multiactoral, como así también la integración e integralidad de las políticas públicas.
- Se evidencia una preocupación sobre la incorporación de las tecnologías de comunicación, registros y plataformas virtuales a la gestión pública y se sugiere la necesidad de trabajar más profundamente en promover la apropiación por parte de los ciudadanos de los dispositivos digitales.

Referencias bibliográficas:

Ramió Matas, C. (2012). “Conferencia plenaria del VII Congreso Argentino de Administración Pública Liderazgo, equidad y sustentabilidad”, en *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 31, Asociación de Administradores Gubernamentales.

Ponencias Mesas de Diálogos:

Arias Almonacid, Jorge: “Los programas de Desarrollo Rural y la Gestión en Red, 2009-2014).

Arns Gonzales, Alexandre: “Programa Nacional de Banda Larga e Marco civil: ¿conexao entre rede, rua y ciudadanía?”.

Campo Ríos, Maximiliano y Castro, Silvio: “La burocracia y las políticas públicas: modernización y profesionalización”.

Castagnini, Irene: “Experiencias de gestión participativas: presupuesto participativo San Lorenzo 2013/2014”.

Covarrubias, Mauricio: “Intersectorialidad en la Política Pública de Bioseguridad”.

Cunill-Grau, Nuria; Fernández, Margarita y Thezá, Marcel (Chile): “Desafíos de la implementación de políticas con enfoques integrales y de derechos”.

Etchichury, Horacio Javier: “Políticas y Derechos Sociales: la visión del Banco Mundial y su proyección en Argentina”.

Fernández, Ariel y Alsina, Luis: “Sistema de turnos web en el instituto de Previsión. Cambio de paradigma en la atención de las demandas de la tercera edad en la Provincia de Buenos Aires.

García, Virginia: “Proceso de participación en la elaboración de los planes estratégicos: caso Costaplan- Canelones- Uruguay”.

García Puente, María Jimena y Lauxmann, Carolina: “Políticas industriales y capacidades estatales para el desarrollo”.

Ghirardi, Horacio y Gutiérrez, María Paz: “Plan Estratégico provincial de Santa Fe. Innovación y participación ciudadana para una gestión provincial inclusiva”.

Goyburu, María Laura: “La coordinación intergubernamental en gobiernos federales. Los Consejos Federales en la República Argentina”.

Lenzi, Daniela y Girolimo, Ulises: “Políticas de seguridad urbana: nuevos desafíos para los gobiernos locales”.

Long, Alicia: “Oficina Virtual y Trámites Digitales subsecretaría de Reforma y Modernización Administrativa de la Municipalidad de Santa Fe”.

Nogueira, María Elena: “Las redes de políticas como herramientas de análisis. Un ejercicio a partir de las relaciones intergubernamentales entre dos agencias de desarrollo rural: UCAR y SSAF (2009-2014)”.

Cecilia pinto Le Roux: “Aportes en la construcción de indicadores para la evaluación de políticas sociales integrales”.

Rey, Maximiliano: “Notas para pensar la estatalidad y administración pública en la Argentina actual”.

Signorelli, Gisela: “Las disputas de los territorios en políticas de participación”

Tesoro, José Luis; Ciani, Walter Emilio y Catuogno, Carlos: “Las provincias argentinas y el gobierno abierto”.

Valentini, Santiago: “La política Social en Rosario: el desarrollo de capacidad estatal desde la incorporación de tecnologías de gestión”.

LA ESTATALIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN EL ENFOQUE DE LA PREEMINENCIA DE LA POLÍTICA

Maximiliano Rey

La gran crisis que asoló nuestro país a principios del siglo XXI produjo el replanteo sobre la forma de coordinación de la sociedad, dejando de lado la preeminencia del mercado para depositarla en manos de la esfera política, la cual recuperó la autoridad para gobernar los procesos complejos de la sociedad actual.

Con este telón de fondo, la discusión sobre la “capacidad del Estado”, que había recobrado fuerza en las postrimerías del neoliberalismo, adquirió aún más importancia en la agenda académica y política. Esta noción posee la virtud de que centrarse en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de las políticas públicas que se propone. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudio políticas públicas o sectores de políticas específicos. Pero su debilidad radica en que el enfoque institucional/organizativo se torna preeminente en esos abordajes: si bien por lo general se explicita la existencia de una dimensión política de la capacidad estatal, se la conceptualiza institucionalmente y se pone mayor acento sobre las cuestiones que pueden modificarse mediante rediseños administrativos o de las “reglas del juego”. El primer apartado de este trabajo revisa las conceptualizaciones institucionales más usuales.

Por el contrario, y en función del nuevo contexto histórico-político surgido en América Latina desde comienzos de siglo, el análisis aquí propuesto utiliza el segundo apartado para considerar el escenario en el cual el Estado se transforma en el actor clave en la construcción de un bloque hegemónico con direccionalidad histórico-política. A su vez, para que este tipo de Estado logre sus cometidos, es menester preguntarse por el tipo de aparato administrativo necesario, vale

decir, que satisfaga los imperativos que colocan las características del anterior.

En el tercer apartado se propone como idea orientadora una gestión del Estado articulada con sus actores sociales, pero con la necesidad de un aparato estatal planificado, cohesivo y capacitado. En tal sentido, este trabajo busca aportar y promover el debate respecto de los fundamentos teóricos e ideológicos de las directrices centrales de la transformación del aparato estatal, de acuerdo a la orientación del Estado presentada previamente.

Definición habitual de la “capacidad estatal”

Hacia fines de siglo XX retomó impulso el concepto “capacidades institucionales del Estado”, como variable relevante para la calidad de las políticas públicas.

Aún a pesar de que los diversos trabajos sobre el tema sólo poseen una definición genérica tras la cual se descubren distintos matices analíticos y metodológicos (Rodríguez Gustá, 2007), el dominio neoinstitucionalista de la ciencia política ha dejado su marca en el enfoque global sobre el tópico. Tal como la describe gran parte de los trabajos sobre el tema, la “capacidad estatal” hace referencia a la concreción de determinada acción querida o a las características de un sujeto, a saber, la aptitud o pericia para concretar las políticas que idea.

A su vez, se puede desagregar la capacidad estatal en facetas o dimensiones²¹. En **primer lugar**, se puede identificar una dimensión administrativa, asociada a las características de cada organización estatal. Por tal se entiende la estructura interna del aparato del Estado,

21- La diferencia entre elementos (componentes) y dimensiones de la capacidad estatal es explicada por Bertranou (2013:21), según quien las dimensiones son desagregaciones de la capacidad “según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Es importante hacer estas distinciones porque algunas dimensiones dan pie a pensar o sugerir componentes intervinientes [...] pero no establecen de manera precisa estos componentes o identifican claramente los macro o micro factores intervinientes”.

en sus diferentes variables componentes.

En **segundo lugar**, se puede pensar otra dimensión denominada capacidad política (Repetto, 2003), surgida del entendimiento de que las políticas públicas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad. Aquí emerge la obvia naturaleza relacional de la “capacidad estatal”: tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996).

De una lectura informada teóricamente de la literatura reciente se puede especular con diferentes motivos por los cuales se ha utilizado tanto el término “capacidad estatal”, dos de ellos relevantes para la discusión aquí encarada: uno teórico con repercusión nominal/simbólica y otro referido al nivel analítico en que se sitúan los fenómenos conceptualizados.

En lo relativo al **primer motivo**, de índole teórico-nominativo, la “capacidad estatal” sirvió para remitir al fenómeno de la concreción de la voluntad estatal en su entorno social pero sustrayéndole los elementos más coactivos del fenómeno, muy asociados al concepto “poder”. Vale decir, dadas las transformaciones en la forma de dirigir los asuntos públicos (plasmada en la emergencia de la noción de *governance*), la capacidad estatal estaría revestida de una impronta relacional y consensual, superadora de la mera suficiencia del Estado y/o la imposición de los recursos de violencia, a los que es asociada la versión tradicional del poder.

La literatura argentina estuvo muy influenciada por tal visión, en la senda trazada por el muy leído trabajo de Evans (1996). La misma literatura hace referencia a que el concepto de poder despótico de Mann (1991), el que se realiza de manera unilateral, necesita capacidades burocráticas (no políticas), pero que la complejización de los asuntos políticos a lo largo de la historia coloca severas restricciones a su despliegue. Sería, entonces, la hora del poder

infraestructural (capacidad relacional o política) que se construye generando puentes institucionales de índole cooperativo con los actores relevantes de cada sector de política. Queda clara la afinidad teórica con la idea del consenso, que incluso se podría articular con la idea de disfuncionalidad del conflicto que poseen las miradas neoinstitucionalistas.

Esto último da pie para explicitar el enfoque conceptual que ha utilizado gran parte de esta literatura: el sesgo institucionalista²². Si bien en la mayoría de las conceptualizaciones más importantes sobre el tema se distingue la dimensión institucional como una entre tantas, no es casualidad que al concepto aquí debatido se lo conozca también como “capacidad institucional del Estado” y que en la práctica se le otorgue a las “reglas del juego” un sitial preferencial.

Así entendida, la posibilidad de concretizar los planes ideados se aleja de las relaciones de fuerzas estructurales y de las construcciones de poder político a nivel macro para ceñirse a los marcos normativos que vinculan a los actores relevantes de cada sector de políticas. La concepción del Estado que hay por detrás de esta idea es la de un árbitro de relaciones libres y no conflictivas entre los jugadores sociales²³.

El **segundo motivo** por el cual ha sido tan utilizado el concepto “capacidad estatal” se debe a que, al implicar un resultado de una acción del Estado, se encuentra analíticamente situada en el nivel de las políticas públicas más que de la política.

De tal forma, hace referencia a un organismo o a un sector de políticas

22- En el neoinstitucionalismo confluyen perspectivas teóricas que coinciden en la importancia de las instituciones pero difieren en una serie de cuestiones de gran peso conceptual (Hall y Taylor, 1996). Aquí la referencia es a la mirada más cercana al individualismo metodológico.

23- Aún reconociendo que los varios neoinstitucionalismos tienen grandes diferencias entre sí, Acuña y Chudnovsky (2013:49) entienden que “al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesaria e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos”. A continuación afirman que “leer el conflicto como una anomalía ineludiblemente responde teórica y normativamente a un entendimiento conservador”.

más que a la conducción de la globalidad del Estado. Así, existiría una especificidad de la capacidad estatal según qué organismo/sector de políticas sea, en función del mandato que el Estado le asigna, lo cual llena de sustancia al concepto. Pero la misma parte de un enfoque, sino micro, por lo menos recortado, que desagrega al Estado en sus varios organismos/sectores componentes²⁴, y no de un enfoque que analice las implicancias del Estado como un todo, en función de la orientación global que le pretenda imponer al desarrollo de la vida sociopolítica del país.

Retomando la perspectiva política de la estatalidad

Discriminar las políticas ayuda al análisis, al marcar que la naturaleza de las mismas puede generar dinámicas propias²⁵ y, así llamar la atención sobre aquellas políticas en las que su propia estructuración potencialmente pondría obstáculos a los elementos a los que hace referencia la literatura tradicional de la “capacidad política”.

Sin perjuicio de ello, esta cuestión debiera ser tenida como una variable interviniente en un esquema interpretativo más general, en el cual el logro del objetivo no se deriva exclusivamente de las características que posea el tipo de política. Vale decir, no alcanza con evaluar la “arena de poder” que surge de la dinámica propia de la distribución de costos de tal política, sino que hay un nivel superior que puede establecer otra lógica, propia de la disputa política general existente en la sociedad (y sus varias derivas), la cual está investida de los elementos materiales y simbólicos que brinda un proyecto socio-

24- Es sintomático de esto que en su completísimo repaso de las diferentes consideraciones de la “capacidad estatal”, Bertranou (2013:24) afirma que “los distintos enfoques sobre los componentes de capacidad [...] tienen la particularidad de compartir la mayor parte de los factores, seguramente porque los elementos que caracterizan a la organización y a su función de producción, núcleo central de la capacidad han sido identificados hace mucho tiempo por la teoría organizacional”.

25- A principios de los 60's, Theodore Lowi (1996) diferenció tipos de políticas públicas cruzando dos dimensiones (grado de agregación y tipo de coerción) para generar cuatro tipos de política pública (distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes), cada una con su propia arena de poder.

político-cultural determinado.

En definitiva, resulta dudoso que las *policies* sean autónomas de la *politics* y menos aún que le impongan su propio carácter. El poder, en tanto fenómeno político, está asociado a una proyección histórica y pretensión hegemónica, sobre la cual dice muy poco el enfoque de políticas. Es en este nivel que el Estado se erige en constituyente de la relación social y tener “poder” significa imponer una directriz en cuya senda hace avanzar a la anterior.

Existen diversas situaciones en las cuales la disputa política estructura dos campos que no poseen puntos de contacto y no hay posibilidades de juegos de suma positiva, por tanto la orientación del Estado no es la de articular con los sectores relevantes de las políticas en que se puede traducir dicho conflicto, sino la de imponer su voluntad por medio del poder estatal. Y, siguiendo el concepto hegemonía, este poder se motoriza mediante la construcción de una voluntad colectiva, que reúne identidades heterogéneas en función de una frontera política que no depende de la dinámica de las políticas, sino que éstas son, en un primer momento, la traducción de aquella y que sólo en un segundo momento la pueden fortalecer.

El aparato administrativo de una estatalidad politizada

Siguiendo la perspectiva sobre el Estado presentada previamente, la cuestión administrativa se resume en una pregunta central: ¿qué tipo de gestión pública da cuenta del enfoque de “poder” del Estado (o de preeminencia de la política)?

La crítica a la neutralidad de la burocracia se asienta en que su compromiso es necesario, sobre todo en la etapa de la implementación de las políticas, puesto que si quien la ejecuta no está convencido, difícilmente resulte bien hecha. Por otro lado, se denuestra la cooptación que sufrieron muchas burocracias por parte de intereses particulares que, sin capacidad para influir políticamente en elecciones, lo hacían mediante la manipulación del aparato administrativo.

Por ello resulta atendible la percepción sobre la importancia de los mecanismos de *accountability*. Sin embargo, una cuestión no menor estriba en los actores incumbidos en el control. Desde la óptica del *new public management (NPM)*, son los beneficiarios de un bien/servicio, a título individual y como “clientes” del mismo. Por el contrario, las “perspectivas politizadoras” no pierden de vista que en la gestión de lo público existen tres actores determinantes: los ciudadanos, los burócratas y los políticos. De allí que las relaciones de control deban ser tripartitas e incluso reservar un rol diferente para el político democráticamente electo.

Resumiendo lo antedicho, la cuestión del carácter político-administrativo de la burocracia implica que, por un lado, se le debe dar lugar al compromiso de la misma y, por otro, se debe ejercer cierto dominio político para evitar que trabaje en su propio beneficio o en el de intereses sectoriales.

Existe otra dimensión del asunto a tener en cuenta, enfocada en la arquitectura organizacional para encarar los asuntos públicos integralmente pero a su vez respondiendo a particularidades locales o sectoriales. El modelo weberiano clásico dispone el trabajo en grandes organizaciones centralizadas y basadas en la diferenciación estructural y especialización funcional. Por tal, cada organismo estatal está asentado en una determinada perspectiva disciplinaria, que supone una mirada conceptual específica. Las críticas a este formato hacen hincapié en la segmentación estatal, dejando así vacante una respuesta totalizante.

Desde otro lugar analítico, preocupadas más por la homogeneidad, pesadez y lejanía respecto de los ciudadanos de las grandes estructuras, el *NPM* propone la autonomización de las agencias estatales. El objetivo general es contar con organizaciones pequeñas y capaces de reaccionar con plasticidad a las características específicas y/o modificaciones del ambiente. Ciertamente, en determinados casos los formatos descentralizados

permiten una mejor performance, ya sea por la facilidad que otorga una estructura más pequeña como porque la cercanía al ciudadano allana la posibilidad de obtener información e involucramiento social. Sin embargo, si se toma este formato como una “receta” universal, la consecuencia es que además de disminuir la previsibilidad del funcionamiento global del Estado, puede promover aún más la fragmentación de las estructuras públicas, debilitando así la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas *en* función de una orientación totalizante.

En síntesis, la temática sobre la arquitectura organizacional del Estado muestra que si bien se torna necesaria la superación del formato tradicional, el modo de hacerlo pivotea entre otorgarle mayor coherencia, tendiendo a disminuir la fragmentación y (al mismo tiempo) brindar mayor plasticidad a la capacidad de respuesta de las múltiples agencias estatales.

Reconociendo la complejidad de cambiar de raíz la arquitectura administrativa del Estado, se puede argüir que cualquier intento de mejora es más probable de concretar si se reduce la dispersión organizacional, a través de la concentración del organigrama y de las acciones requeridas para cada gran problemática.

Conclusiones

El artículo ha tratado la forma de conceptualizar hechos políticos en relación al Estado, mostrando ciertas falencias de conceptualizaciones tradicionales. En contra de cierto sentido común que privilegia el consenso y el rol de las reglas del juego en el establecimiento del mismo, aquí se realizaron consideraciones teóricas para construir otra mirada sobre el accionar del Estado, en la cual su éxito no necesariamente es la articulación con los actores sociales, sino que puede ser su disciplinamiento.

Esta perspectiva de la estatalidad plantea una base sobre la cual construir nociones políticas sobre la estructura y gestión burocráticas, que en

definitiva son los medios efectivos por los cuales se implementan las decisiones políticas. En tal sentido, permanece inmutable una cuestión central para la política democrática: la conducción de las políticas públicas por parte del representante legítimo del pueblo.

La conjunción de este imperativo democrático con el entendimiento de que el Estado debe operar en conjunto con su sociedad arroja la necesidad de una estructura y modos de gestión compactos y dúctiles a la vez, situación difícil de alcanzar utilizando sólo parámetros de organizaciones burocráticas o sólo postburocráticas.

Esta aseveración conlleva la imposibilidad de prescribir una receta general y la exigencia de utilizar diversos tipos de formatos administrativos, según cada caso concreto, optimizando las características de cada uno que mejor resuelvan dichas situaciones. Esto no significa que este “enfoque situado” gire en el vacío. Si bien necesita de la evaluación del caso a caso para determinar la conjunción de mecanismos y solo permite describir propuestas generales, está orientado por lineamientos políticos que pretenden organizar al aparato administrativo para que sea funcional a un Estado activo, capacitado para motorizar el proyecto político que exprese la voluntad política del pueblo.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L.F. (1996). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L.F. (ed.) *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor, México DF.

Bertranou, F. (2013). “Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual”, Ponencia presentada al Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza.

Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires.

- Hall, P. y Taylor, R. (1996).** “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5, Diciembre.
- Lowi, T. (1996[1964]).** “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, L.F. (de.) *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor, México DF.
- Mann, M. (1991).** “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001).** *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, mimeo, Bs. As.
- Presman, J. y Wildavsky, A. (1998).** *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México DF.
- Repetto, F. (2003).** “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, ponencia presentada al *VIII Congreso del CLAD*, Panamá.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007).** “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en Alonso, G, (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

INTERSECTORIALIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE BIOSEGURIDAD

Oscar Mauricio Covarrubias Romero

Introducción

Ante el desarrollo de problemáticas que integran cuestiones de diversa naturaleza: social, económica, ambiental y de seguridad, así como la creciente complejidad que se observa en las demandas y necesidades, el Estado se encuentra frente a la imperiosa tarea de promover el cambio al interior de las organizaciones de gobierno. Este cambio está relacionado con la intención de atender, de manera óptima y coordinada, situaciones que desbordan ámbitos de competencia, lo cual impide su sectorización en una sola secretaría o ministerio. Al mismo tiempo, en el entendido de que las capacidades de los gobiernos son limitadas y, por tanto, también sus posibilidades de actuar, es necesaria la existencia de determinadas configuraciones organizacionales y mecanismos de coordinación que permitan la participación de actores centrales que estén en posesión de información valiosa para el proceso de hechura de las políticas públicas.

La administración pública precisa justamente de un enfoque multidisciplinario que promueva su relación no solamente con las demás ciencias sociales, sino también con las ciencias exactas y las biológicas para estar en posibilidades de tomar decisiones fundamentadas. Temas como el agotamiento de los mantos acuíferos, el cambio climático y el uso de energías como la nuclear y la atómica forman parte de este tipo de problemáticas globales. A ellas se suma la aplicación de técnicas de ingeniería genética para la obtención de organismos genéticamente modificados (OGMs). Mientras que para 1996 apenas se registraban 1.7 millones de hectáreas plantadas con OGMs con fines agrícolas a nivel mundial, para 2012 se ha registrado la cantidad de 170 millones de hectáreas (ISAAA, 2013), cifra que demuestra el considerable aumento en la aplicación de estas tecnologías.

A la necesidad de un enfoque multidisciplinario, se adiciona la importancia de considerar este tipo de cuestiones desde un enfoque *intersectorial* ya que representan “temas o problemas que traspasan la esfera de competencia de un órgano” (Cunill, 2005:3). En torno a dicho enfoque deben considerarse procesos colaborativos definidos como “aquellos procesos para facilitar y operar arreglos multiorganizacionales en la resolución de problemas que no pueden ser resueltos, o por lo menos no de manera sencilla, por una sola organización” (Agranoff, 2006). Dichos procesos implican necesariamente un determinado grado de coordinación e interdependencia entre organizaciones.

A partir de lo anterior se plantea llevar a cabo una revisión de la experiencia mexicana en la atención desde una perspectiva intersectorial/ intersecretarial de la política pública sobre el uso seguro de la biotecnología moderna, es decir, la bioseguridad. Para ello, se revisan brevemente algunos de los conceptos fundamentales inherentes a la temática que aquí se estudia y se pone en evidencia la transformación del Estado para dar atención a las problemáticas sociales. Posteriormente se hace referencia al importante marco institucional que estructura las acciones en bioseguridad. Con este breve andamiaje, se presenta la estructura de gestión intersectorial de la política de bioseguridad en México, claramente representada a través de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM). Finalmente, se plantean una serie de reflexiones en torno a la naturaleza intersectorial de la política pública de bioseguridad la cual, por su grado de complejidad, demanda una atención coordinada entre varias organizaciones de la administración pública así como de otros actores relevantes, es decir, del sector productivo, del sector social, del sector académico, etc.

Cambios en los paradigmas tradicionales y la problemática de la bioseguridad

El Estado como ordenamiento jurídico-político se encuentra en

constante transformación en tanto que su organización depende de las exigencias sociales emergentes así como de nuevos y más complejos problemas. Su existencia se justifica entonces por la diversidad de realidades dentro de los contextos políticos, sociales, económicos y culturales, los cuales no permanecen estáticos en el tiempo. Entre las funciones que dan razón de ser al Estado, se encuentra la conservación de la paz y la procuración del orden social. A esta función se le conoce comúnmente con el término de seguridad, la cual puede ser definida como el conjunto de acciones realizadas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el desarrollo de la comunidad (Covarrubias, 2013:24). Dicha función, consistió inicialmente en evitar disputas entre los habitantes o bien, proteger la propiedad privada de éstos. Pero esta tarea ha evolucionado y bajo esta premisa y considerando la complejidad del mundo actual, ahora se asocia crecientemente la función de seguridad a cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la conservación biológica. La actividad científica en este campo ha dado origen a importantes avances y descubrimientos pero también a numerosos riesgos.

Entre los procesos que han contribuido a modificar sustancialmente las funciones esenciales del Estado, se encuentra la globalización, definida por Giddens como la intensificación mundial de las relaciones que vincula localidades distantes de forma que los sucesos locales son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas lejos y viceversa (1990: 64). Esta apertura ha posibilitado el desarrollo de la ciencia y la tecnología y con ello, el de nuevos conceptos como el de biotecnología, y más recientemente, el de bioseguridad. Tal como Crozier (1992) lo advertía al inicio de los noventa, la evolución económica y social de las sociedades se encuentra dominada por tres grandes tendencias cuyo efecto está trastornando todos nuestros principios de administración colectiva: la decadencia gradual del modelo predominante, la mundialización de la economía, y la importancia de la alta tecnología y de la ciencia, no como nuevos campos de producción sino como

fermentos y vectores de innovación, mismos que obligan a conceder mayor atención a las regulaciones complejas.

Ante estos cambios, se ha diseñado todo un engranaje institucional que busca atender el tema de la biotecnología y la bioseguridad. En el caso de México, se cuenta con un conjunto de reglas formales que dan forma a la participación del Estado en el tema. Al respecto, resalta La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados misma de la cual se desprende la definición de bioseguridad y a través de la cual se puede observar la naturaleza intersectorial del problema dado que contempla la salud humano, la protección del medio ambiente así como la inocuidad de los alimentos. Es así que por bioseguridad puede entenderse como el conjunto de acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con organismos genéticamente modificados, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano (DOF, 2005).

Marco institucional de la biotecnología y la bioseguridad

El proceso de concientización mundial de la sociedad relativo a la conservación de la biodiversidad ha dado pie a la creación de marcos normativos en materia ambiental consensuados por la mayoría de las naciones, quedando así establecidos cuadros de cooperación para el diseño e implementación de políticas encaminadas a su atención desde una perspectiva integral que contemple a las instituciones de gobierno así como a las organizaciones de la sociedad civil.

Una revisión de los antecedentes para lograr la cooperación internacional nos remite a la década de los setenta, cuando se firma en 1972 la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Medio Ambiente Humano. Años más tarde, gracias a estos trabajos, se obtiene en 1992, se logra instrumentar el denominado Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), documento cuyos objetivos son la conservación biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos (ONU, 1992).

Teniendo al CDB como antecedente, se estructura en 2003 el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología el cual representa un gran avance en regulación y cooperación internacional en materia de bioseguridad. Marca la pauta y sirve de guía a las naciones, para el establecimiento de una legislación coherente, moderna y propositiva para la atención de problemas que presentan riesgos inmensurables, de naturaleza global y transversal.

El marco institucional para la gestión de la bioseguridad de los OGM se encuentra aún en formación y mientras que hay aspectos que se encuentran en plena discusión entre los grupos de científicos y expertos a nivel mundial, también deberá ser una prioridad incluir herramientas de gobernanza que permitan la participación de la sociedad. De ello dependerá el desarrollo de un proceso ágil para la introducción de OGM en los diferentes ámbitos de la vida diaria del ser humano.

Experiencia en la gestión intersectorial de la bioseguridad: El caso de México

Con la finalidad de demostrar la complejidad de la bioseguridad y su naturaleza intersectorial, se muestra en el presente apartado como se lleva a cabo la gestión de la bioseguridad en México, donde se ven involucradas una cantidad significativa de organizaciones en el proceso de la toma de decisiones, tanto del gobierno como de la academia y de la sociedad civil. A través de este enfoque se busca dar respuestas integrales y atender la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras

organizativas actuales (Serra, 2005:3).

Como se ha indicado, es la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados la que establece las acciones y la política pública de bioseguridad en México. En ella se encuentra fundamentada la estrategia nacional de bioseguridad en México, coordinada por la CIBIOGEM, la cual, como su nombre lo indica es intersecretarial en el sentido que participan seis Secretarías de Estado en las actividades las cuales coordina: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Salud (SSA); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Economía (SE) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como distintos organismos desconcentrados y descentralizados de las mismas. La CIBIOGEM funge como esa forma de organización intersectorial necesaria para coordinar las actividades de gestión en todo lo relativo a la bioseguridad en México. Dado que es obligatorio observar el carácter multidimensional de la bioseguridad, la CIBIOGEM debe integrar todas esas visiones y funciones que tienen las Secretarías de Estado para diseñar políticas públicas, normas, acuerdos o lineamientos que coadyuven a la gestión de la bioseguridad como un asunto transversal (*cross-cutting issue*).

Lo expuesto sobre la composición actual de la CIBIOGEM como organización intersectorial de coordinación en la gestión de la bioseguridad, corrobora lo que Covarrubias, Moreno y López (2011:4) señalan al afirmar que los problemas públicos se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y conectividad afectando a más gente y más lugares. Para los autores, esta complejidad se sintetiza en la idea de una naturaleza transversal de los problemas, que opera en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal.

En la misma línea de pensamiento, Joan Prats (2005:33) considera que los grandes desafíos de nuestro tiempo, no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados sólo

con la acción pública. Ménéguez (2003) por su parte, se refiere a las consecuencias desestabilizadoras de la naturaleza transversal de los problemas públicos ya que al atravesar las fronteras existentes, ponen bajo estrés al modelo burocrático de organización, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y jerarquía. La CIBIOGEM, rompe con esa organización convencional y se le adjudica una tarea fundamental: la de coordinar a las Secretarías de Estado que la conforman y a demás organizaciones para la elaboración de una Política Nacional en Materia de Bioseguridad. Ésta presenta significativos avances al día de hoy pero cabe mencionar que todavía no se consolida una estrategia integral, presentándose en ocasiones esfuerzos de manera conjunta pero también acciones de manera aislada como consecuencia del desconocimiento de las organizaciones sobre las tareas que las otras llevan a cabo.

El tema de la bioseguridad, actividad en la cual el Estado Mexicano debe tener una participación determinante, debe ser tal que permita al mismo tiempo el desarrollo científico – tecnológico y que además vele por los intereses comunes, salvaguardado la integridad de sus habitantes. Dada la complejidad en el tema de acuerdo a lo previamente expuesto, se requiere de una atención integral que contemple tanto las dimensiones sectoriales, nacionales como las internacionales. En México, puede apreciarse que se han vuelto de suma importancia los mecanismos de coordinación en la elaboración de estrategias conjuntas para la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Dichas estrategias han incluido el desarrollo de herramientas en el marco del BCH, un sistema de intercambio de información que permite el ahorro de recursos en investigación y facilita la interacción intergubernamental. A su vez, se ha desarrollado una forma organizacional *sui generis* como la Cibiogem que integra a distintos actores mismos que representan un determinado enfoque sectorial. Ésta, a su vez es el origen de otros mecanismos de coordinación intersectorial como los Grupos de Trabajo, los *Workshops* y de un

fideicomiso, el Fondo CibioGem los cuales requieren de un elevado nivel de coordinación para operar.

Reflexiones finales

Para la correcta atención del tema de la bioseguridad, se deberá contar con los mecanismos institucionales que faciliten la coordinación entre la gran diversidad de organizaciones que participen en su atención. Esto se deberá materializar primero en el plano doméstico en tanto la creación de capacidades resulta fundamental, y posteriormente en el plano internacional, alineándose a objetivos de orden global y sustentabilidad ambiental. Esto incluye no solamente coordinación entre organizaciones de gobierno sino también entre actores extragubernamentales. Entre las estrategias a considerar, se ha revisado que la conformación de Grupos de Trabajo Intersectoriales, la difusión de información entre las organizaciones competentes y la organización de *workshops* y talleres han sido alternativas que permiten integrar a los diferentes actores, misma que se revela a través de la propia estructura organizacional de la CibioGem para el caso de México.

Si bien es cierto que existen muchas limitantes en torno a la política pública de bioseguridad y la aplicación de la biotecnología moderna, es evidente que se cuentan con las bases a nivel internacional para dar marcha a la implementación de una política de tal magnitud en la que se requerirá la constante coordinación y colaboración de los agentes gubernamentales y no gubernamentales. El caso mexicano demuestra que si bien resta mucho por hacer, se pueden lograr paulatinamente los objetivos, siempre y cuando se atiende desde el enfoque adecuado esta problemática, respetando así su naturaleza intersectorial y multidisciplinaria a la vez.

Referencias Bibliográficas

Agranoff, R. (2006). “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”; en *Public Administration Review*, Special Issue, Diciembre, pp.56-65.

- Covarrubias Moreno, O.; Moreno Espinosa R. y López Montoya, F. (2011).** *Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales*. Madrid, GIGAPP Estudios/ Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Covarrubias Romero, O. (2013).** *La gestión de la bioseguridad en México: logros y retos de la CIBIOGEM*. Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Crozier, M. (1992).** *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica, México.
- DOF (2005).** *Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados*. México, Diario Oficial de la Federación, 18 de Marzo de 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>
- Giddens, A. (1990).** *The consequences of modernity*. Stanford, Stanford University Press.
- Ménégoz, L. (2003).** *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Saint-Martin-d'Hères, Université Pierre Mendès.
- ONU (1992).** *Convenio sobre la diversidad biológica*. Organización de las Naciones Unidas.
- Prats i Català, J. (2005).** *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

PNBL E Marco Civil: ¿CONEXÃO ENTRE REDE, RUA E CIDADANIA?

Alexandre Arns Gonzales

Este artigo esboça a iniciação de uma pesquisa de mestrado e propõe uma revisão bibliográfica sobre o debate de governança da internet no Brasil. Parte-se do reconhecimento que a inclusão digital – compreendida enquanto acesso a internet e seu manuseio – instrumentaliza a pessoa, tanto para sua elevação de renda, quanto para o envolvimento cívico. Nesse sentido, consideramos para análise o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), suas concepções e desafios; somado ao processo político de construção e aprovação legislativa do Marco Civil no Brasil; inserido na promoção de uma outra abordagem do debate internacional sobre a governança da internet, via Net Mundial.

O desenvolvimento da internet e sua expansão pelo globo viabilizou o desenvolvimento de formas interativas e dinâmicas de comunicação; viabilizou, também, um novo modo de produção, transmissão e armazenamento de conteúdo. Seu impacto sobre a sociedade moderna seria o equivalente ao da criação da imprensa ou telégrafo (Mossberger et al.; 2008: 03-06). A “economia da informação”, com a massificação da internet, no final da década de 1990, transformou o conhecimento – o conteúdo produzido na rede – num produto e os usuários da rede, na sua fonte (Rullani; 2004: 102 apud Malini & Antoun; 2013:51). Cabe ressaltar que o debate que será explorado neste artigo compreende que o impacto político das tecnologias de informação e comunicação (TIC), dentre elas a internet, não induzem um “determinismo ou predominância tecnológica” sobre os processos políticos (Dunleavy & Margaretts; 2010: 04). A forma que a tecnologia será utilizada depende da finalidade que será atribuída para ela.

Para Corsani (2003:15-29) a possibilidade de compartilhamento e uso

dos conteúdos produzidos e disponibilizados na rede é a característica central de sua hipótese na alteração do modo de produção capitalista. Para tanto, ela apresenta o que considera a emergência do “capitalismo cognitivo” elencando elementos de ruptura com o capitalismo industrial. Na sua hipótese, haveria uma substituição da “lógica de reprodução” para “uma lógica da inovação”, ao mesmo tempo em que a produção transita “de um regime de repetição a um regime de invenção”. Embora a verificação dessa hipótese não seja possível nesse trabalho, podemos, ao menos, considerar que esse modo de produção ocorre, de fato, num setor da economia, na produção de bens que acabam tendo na internet sua plataforma de produção – software, aplicativos não-rivais, entre outros. O conteúdo produzido na rede é valorizado conforme diversidade de usos possíveis dele; dependendo, então, que para ser valorizado ele precisa ser difundido, socializado e compartilhado.

Tendo esse escopo analítico como plano de fundo, podemos sintetizar dois duas concepções, a grosso modo, sobre a disputa do modelo de governança e da arquitetura da Internet na arena política internacional. Uma delas orientada no desenvolvimento de mecanismos de vigilância para controle de conteúdo e preservação da propriedade. Em outras palavras, a indústria cinematográfica, fotográfica, editorial, os radiodifusores e as empresas de *telecom*, acompanhando a agenda de securitização promovida por órgãos de segurança dos Estados. Esses mecanismos, por sua vez, podem ter como consequência um conflito direto com princípios constituintes da internet – princípios esses que condicionaram sua expansão: o princípio de neutralidade da rede, por exemplo.

A outra convenção está orientada na manutenção do modo aberto de funcionamento da rede, sob a compreensão que a potencialidade inventiva da Internet reside na sua capacidade massiva de compartilhamento de conteúdo e produção colaborativa (Amadeu; 2009:103-104; Malini & Antoun; 2013: 153-161). Para exemplificar

a segunda convenção, façamos referência ao Marco Civil da Internet no Brasil que teve na sua construção a experiência do uso da internet enquanto ferramenta colaborativa com setores da sociedade brasileira. Com isso, o Marco Civil diferencia-se de outras experiências de consulta e formulação de política pública via ferramentas digitais, pois a própria Internet tornou-se o espaço onde a consulta pública ocorria (Steibel; 2012: 86). Além disso, o que lhe confere o aspecto de referência da segunda convenção mencionada anteriormente, são seus dispositivos legais. Por exemplo, ele reconheceu o acesso à internet enquanto um direito de todos (art. 4º); garantiu importantes direitos na Internet, como a garantia da neutralidade da rede, enquanto tratamento isonômico dos pacotes de dados (art. 9º); e o direito à privacidade (art. 11º) (Brasil; 2014: s/p). Mesmo exigindo a guarda de logs²⁶, o caso brasileiro difere-se dos ordenamentos jurídicos produzidos pelos casos da primeira convenção porque ele garante a privacidade que só será violada em caso fundamentado num processo judicial.

Sobrepondo, então, os aspectos legais, citados acima, avaliamos o PNBL que tem como pressuposto que o acesso à rede é um valor fundamental para o desenvolvimento social, econômico e cultural do país, oferecendo à R\$ 35,00 a velocidade de 1Mbps; contudo, conforme o consumo vai passando de 300 Mb, as operadoras de serviço reduzem a velocidade (Lemos; 2011:17). Poderíamos dizer que houve no país uma nova experiência de mobilização social – impressa na aprovação quase unânime no Congresso Nacional do Marco Civil – e que o país pode estar-se dirigindo para o reconhecimento da banda larga como direito fundamental? Percebe-se que, apesar da aprovação de uma legislação que estabelece direitos e deveres na internet e da massificação do acesso à banda larga por domicílio na última década, a concepção da internet enquanto direito está sob disputa na operacionalização da política de inclusão digital por parte do governo federal.

26- Por “log” entenda-se enquanto o registro gerado por cada aparelho eletrônico quando ele acessa ou desconecta da Internet, bem como quando ele acessa algum aplicativo na rede.

Os autores, Bonilla e Oliveira (2011: 23-50), problematizam as concepções das políticas públicas para garantir acesso à Internet, especialmente as que se declaram para combater a exclusão digital, mas não levam em conta o desenvolvimento de uma “cultura digital”. Para os autores, essas medidas atuam em garantir o acesso às TIC, mas não como um processo de construção de cidadania, apenas numa concepção de tornar o beneficiário da política num consumidor de produtos digitais, sem compreender as TIC enquanto um instrumento para reivindicar outros direitos e incidir sobre a vida pública.

Em certa medida, como influência dessa disputa sobre a operacionalização da inclusão digital, Urupá et al. (2013: 252-253) elenca cinco fragilidades do PNBL: a ineficiência de mecanismos de competição para a prestação de serviço, a naturalização de oligopólio ou duopólio; a possibilidade do uso de recursos públicos para benefícios privados, mais especificamente a isenção tributária e utilização de recursos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações para incentivar a infraestrutura em detrimento da fiscalização propriamente referida. Por fim, mas não menos importante, a predominância da lógica de mercado em detrimento da garantia de direitos, através do enfraquecimento da Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras) – empresa vinculada ao Ministério das Comunicações – na condução do PNBL, transferindo de funções de tomada de decisão para as empresas de telecomunicações na alocação de recursos (Urupá et al.; 2013:252-253).

Analisando os dados levantados pela pelo relatório “TIC Domicílios e empresas 2010” do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIBr, 2010) destacamos os seguintes resultados no que tange a ampliação do usuários de Internet: houve um aumento, em diferentes proporções em todas as classes sociais desde 2010 até 2012. Entretanto, esse aumento foi acompanhado da ampliação da disparidade de usuários entre as classes sociais; com especial destaque para as classes baixas – D e E. Ou seja, apesar da relativa massificação do acesso – cerca de

80,9 milhões de usuários brasileiros de Internet – as críticas dirigidas sobre a condução do PNBL encontram amparo. Especialmente a que aponta a predominância da concepção mercadológica do acesso à Internet sobre a concepção cidadã de acesso. Como Kleinwächter (2005: 33-35) pondera, caso o Estado não direcione uma política pública fundamentada na sua execução na garantia do direito, ao invés da prestação de um serviço, as empresas comerciais continuarão prestando para as classes de maior renda.

Por fim, sobrepondo a análise realizada acima, juntamente com o processo de construção e aprovação do princípio de neutralidade, do direito à privacidade e da Internet como um direito, no Marco Civil; ponderando, também, o contexto internacional sobre a governança da Internet, tratado na primeira parte deste artigo; consideramos, por fim, que no Brasil garantiu-se direitos na Internet, mas que apesar do Marco Civil, o PNBL não tem avançado no direito à Internet. Entretanto, há uma interação – conexão – entre a rede, rua e a cidadania no país que, inclusive, tem orientado a formulação de ordenamentos legais como o próprio Marco Civil e agora foca-se sobre o PNBL. além de se atualizar o debate acerca da condução da política de universalização da Internet, a agenda de pesquisa pode debruçar-se sobre a melhor compreensão acerca das distintas formas de de acesso e uso da Internet no Brasil, considerando prioritário o acesso domiciliar. Este, em geral, garante maior frequência de uso, resultando numa melhor capacitação sobre as ferramentas digitais (Cappi apud Caribé; 2011: s/p).

Referências bibliográficas

Amadeu, S. (2009). Novas Dimensões da política: protocolos e código na esfera pública interconectada. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v.17, n.34, p.103-113. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a08v17n34.pdf> > Acessado em: 26 abr. 2014.

Bonilla, M. H.; Oliveira, P. C. (2011). Inclusão Digital: ambiguidades em curso. En: Bonilla, M. H.; Pretto, N. (Org.) *Inclusão Digital: polêmica contemporânea*. pp. 23-50. EDUFBA. 2011. Salvador. Brasil. Marco Civil da Internet. 25 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/>

[prop_mostrarintegra?codteor=912989&filename=PL@126/201](#) > Acessado em: 13 de jun. 2014

_. Resultado Consulta Pública: #participabr. Secretaria-Geral da Presidência da República. 2014. Disponível em: < <http://www.participa.br/netmundial/galeria/resultado-consulta-publica-pt.pdf> > Acessado em: 01 jun. 2014.

Caribé, P. (2011). Correio do Brasil: PNBL mantém a exclusão digital. IPEA: Notícias. 15 jul. 2011. Disponível em: < http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9309 > Acessado em: 11 maio 2014.

Corsani, A. (2003). “Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo”. Capítulo 01. Galvão, A. P. (org.); Silva, G. (org.); e Cocco, G. (org.). Capitalismo Cognitivo: trabalho, rede e inovação. DP&A Editora. Rio de Janeiro.

Dunleavy, P.; Margetts, H. (2010). The Second Wave of Digital Era Governance. London School of Economics. American Political Science Association, setembro. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850 > Acessado em: 13 dez. 2013;

Kleinwächter, W. (2005). “Governança da Internet: uma análise do contexto do processo da CMSI”. En: Afonso, C. (org.). *Governança da Internet, impasses e caminhos*. Rio de Janeiro, RIT. pp.08-36.

Lemos, A. (2011). “Prefácio”. En: Bonilla, M. H. S.; Pretto, N. (Org.) *Inclusão Digital: polêmica contemporânea*. pp. 01-20. EDUFBA. Salvador

Malini, F.; Antoun, H. (2013). @internet e #rua: ciberativismo e mobilizações nas redes sociais. Editora Sulina. Porto Alegre. Disponível em < <http://www.google.com.br/?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fainternetearua.com.br%2Fdownload%2Fa-internet-e-a-rua-online-pdf%2F&ei=tat3U6-5PNaXqAb8oIDgCA&usg=AFQjCNGlO1xzLqzHvlosGiDgWOzf6EWxw&sig2=o2NZHWFKDjwQkZpgs6xZbg&bvm=bv.66917471,d.b2k> > Acessado em: 21 abr. 2014.

Mossberger, K.; Tolbert, C. J.; Mcneal, R. S. (2008). *Digital Citizenship: the internet, society, and participation*. Massachusetts Institute of Technology Press. Cambridge, Massachusetts.

Steibel, F. (2012). “Consultas públicas online e o marco digital no processo legislativo brasileiro”. Democracia Digital. Cadernos Adenauer, ano XIII, nº 3. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

Urupá, M.; Da Silva, S. P.; Biondi, A. (2012). “Programa Nacional de Banda Larga Características e Desafios”. Da Silva, S. P. & Biondi, A. (Org.) Caminhos para Universalização da Internet Banda Larga: experiências internacionais e desafios brasileiros. INTERVOZES. São Paulo. pp.239-260. Disponível em: < <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interliv008cpunibl> > Acessado em: 21 abr. 2014.

Tercera Parte: Reseñas de libros

MIRADAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas públicas en América Latina.
Cristina Díaz, Natalia Galano y Guillermina Curti (compiladoras).
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales –
Universidad Nacional de Rosario. Grupo Política & Gestión.
Rosario, 2014

Pablo Alberto Bulcourn



Este libro expresa un momento en un proceso que se viene desarrollando desde larga data en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y que tiene al equipo de *Política & Gestión* como eje principal de un trabajo constante en el ámbito de la temática sobre Estado, administración y políticas públicas. Pocos espacios universitarios vinculados a la ciencia política en la Argentina han sostenido y articulado la docencia de grado y posgrado, la investigación científica y su transferencia mediante la acción y el diálogo con los actores políticos y sociales y el propio Estado. Este libro es solo una colorida y texturada fotografía de un quehacer dinámico y constructivo que a su vez se transforma en un modelo de ejercicio profesional. Pero esto no se hubiese podido realizar sin el accionar de personas concretas, con nombre y apellido resaltando la humilde figura de Cristina Díaz quien ha venido realizando un trabajo enorme que va mucho más allá de su labor de profesora e investigadora; ha sido y sigue siendo una constructora de instituciones tanto en el país como en el resto de

América Latina.

Durante la última década ha comenzado una profunda reflexión sobre la historia y el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y, especialmente, en lo referente a la ciencia política. Esto es comprensible dado el crecimiento sostenido de las carreras de grado y posgrado, las especializaciones, la investigación reconocida y la constitución de grupos sobre las áreas temáticas y un fuerte intercambio que se ha visto reflejado en jornadas y congresos. Esto ha generado una articulación y la construcción de espacios comunes; en ese sentido nuestro libro es una muestra contundente de esta afirmación ya que cristaliza parte de los productos de la investigación: *Enfoques y métodos en el estudio de las políticas públicas. Tendencias dominantes del último lustro en la docencia de grado y postgrado en instituciones universitarias destacadas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México*. Por esta razón su proyección escapa a la realidad estrictamente nacional de esta área y se eleva al rango regional, permitiendo interpelar y valorar el carácter comparativo de los diferentes capítulos que componen la obra.

En realidad estamos presentes ante dos libros integrados, dada la profundidad, erudición y amplitud del estudio introductorio realizado por Cristina Díaz que en sus 54 páginas despliega una verdadera apertura a un conocimiento integral sobre las políticas públicas con un enorme carácter heurístico y ante todo, crítico-reflexivo. No solo pasa revista por las diferentes perspectivas en el análisis de políticas públicas sino que las sitúa en los contextos y particularidades que van más allá del estudio académico pretendiendo una difícil sutura con la aplicación práctica lo que da frescura y originalidad a esta introducción.

La propuesta siempre pretende el diálogo entre tradiciones y posturas, lo que le otorga un valor adicional a una presentación que logra sintetizar un conjunto complejo de problemas, como bien expresa su autora: “Específicamente, lejos de experimentar la hegemonía académica de

la formalización dura; el neo-institucionalismo, los giros lingüístico y psicoanalítico que caracterizan la construcción teórica post-moderna como tendencias fatalmente amenazantes, proponemos su diálogo en un intento de ilustrar de qué manera hallazgos y herramientas provenientes de la medición, de las lecturas neo-institucionalista, del pensamiento estratégico y del análisis de coyuntura, pueden revelarse –bajo condiciones rigurosas- como caminos susceptibles de cruce, de encuentro productivo, que permiten reconfigurar y potenciar la siempre fértil tarea analítica” (pp. 20).

Acompañan el trabajo de Cristina Díaz una serie de gráficos y cuadros muy ilustrativos que nos permiten condensar una gran experiencia en la materia logrando una transposición didáctica a veces difícil de conseguir. El estudio propuesto, fuertemente integrativo y ecléctico, no elude el aspecto central de la “politicidad” presente en el análisis de políticas y su carácter “situado”. Esto lo enfrenta también a los dilemas éticos presentes tanto desde el punto de vista cognitivo-académico como en la propia aplicación y orientación del saber experto, permitiendo un discernimiento adecuado del rol tanto del analista, el técnico-asesor y el propio decisor político.

La primera parte del libro está centrada en el análisis de los procesos de enseñanza-aprendizaje en varios de los países de la región. Representan el esfuerzo de los integrantes del proyecto de investigación y del fruto de una relación profunda con diferentes expertos e instituciones de América Latina. El caso de Brasil es abordado en el capítulo “Reflexiones sobre la enseñanza-aprendizaje de grado y posgrado en instituciones universitarias destacadas de Brasil” bajo la autoría de Magda Bergami, Agustina Barukel y Julia Expósito; las que también realizarán el trabajo de igual denominación sobre la experiencia chilena.

El caso colombiano, uno de los países que más ha evolucionado durante los últimos años en los estudios tanto generales de ciencia política como particularmente en el área de administración y

políticas públicas, se ve representado en el trabajo “Reflexiones sobre la enseñanza-aprendizaje de grado y postgrado en instituciones universitarias destacadas de Colombia” bajo la autoría de María del Mar Monti y Pablo Ruggieri. Con igual denominación se centra en México, el país que posiblemente presente un desarrollo más grande y prolongado sobre la temática, el aporte realizado por Natalia Galano, Silvio Crudo y Melina Bianchi.

La Argentina es analizada por un pormenorizado trabajo de Guillermina Curti denominado “Recuperando experiencias de la enseñanza aprendizaje de las políticas públicas en instancias de posgrado de tres provincias argentinas”. Posiblemente la profundidad de este capítulo se debe en parte a la cercanía geográfica y a la posibilidad de relevar datos que siempre se presenta en la unidad de análisis propia del país central de la publicación. De alguna forma muestra el horizonte de posibles nuevas investigaciones que vayan profundizando el estudio con pretensión comparativa en la región.

La segunda parte de la obra cruza problemáticas e interrogantes sobre el área y los saberes construidos a partir de la experiencia de enseñanza y también de gestión en el tema. Natalia Galano y Guillermina Curti se introducen en un estudio de caso específico con el capítulo “Una propuesta pedagógica para la enseñanza del análisis de las políticas públicas. El caso de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas – FCP y RR.II – UNR”. Esto otorga una especial reflexividad sobre la propia práctica áulica y pedagógica de los integrantes del equipo de investigación.

Esta segunda parte logra una articulación especial con la introducción realizada por Cristina Díaz; es así como Agustina Barukel nos propone un aporte particular con su trabajo “¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? Desafíos para la práctica teórica y la práctica profesional”; lo que logra una continuidad también con “Saberes técnicos y saberes políticos. De encrucijadas y relaciones complejas en los procesos de políticas” bajo la autoría de María del Mar Monti.

Silvio Crudo finaliza esta obra colectiva con el capítulo “Interrogantes, digresiones, elecciones y certezas en el proceso de construcción de un marco teórico para el análisis de las políticas de protección social en los márgenes en la Argentina actual. Este trabajo analiza uno de los grandes desafíos en el ámbito de la inclusión social mediante las políticas públicas de corte previsional, uno de los ámbitos de mayor debate internacional dada la crisis global del trabajo asalariado y, sobre todo, los cambios demográficos en la expectativa de vida que han hecho socavar los propios cimientos de los sistemas de pensiones y jubilaciones en el planeta.

Comentar esta publicación colectiva también requiere del planteo de nuevos desafíos; los propios autores no pretenden hacer un balance sino más bien una invitación a seguir trabajando y aportando más interrogantes que certezas. Ese es uno de los objetivos centrales de la producción científica y de la construcción social del conocimiento. Es necesario realizar estudios con mayor profundidad en lo que respecta a los procesos de enseñanza-aprendizaje y de diseños curriculares en el ámbito de las ciencias sociales, principalmente en lo que respecta a la enseñanza universitaria. Eso nos tiene que llevar ineludiblemente a planteos interdisciplinarios que incorporen el aporte de las ciencias de la educación, la sociología del conocimiento y la teoría curricular. Esto no es tarea fácil y recién en los últimos años hemos asistido a algunos trabajos que se orientan en ese sentido.

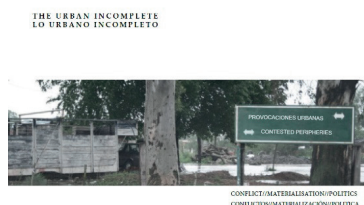
Los eventos especiales, jornadas y congresos se han convertido en un ámbito de intercambio fundamental de este tipo de experiencias. De hecho el libro fue presentado en Rosario durante una de las reuniones académicas de ciencia política más importantes de la región los “famosos” Congresos de Democracia. Los debates e interrogantes que surgieron de este evento también han ido aportando elementos para una agenda de investigación creciente y fértil sobre el área de Estado, administración y políticas públicas. Es mediante el trabajo en equipo y la construcción de redes que lograremos transformar el crecimiento

demostrado en este ámbito con un verdadero desarrollo no solo dentro de las fronteras del espacio académico sino en la transferencia responsable de conocimientos que requiere la compleja actividad política en los países de la región donde el conocimiento experto de enreda con la militancia en la necesidad de brindar respuestas y soluciones a los graves y pendientes problemas de América Latina. El desafío es a veces tortuoso y grande, pero los integrantes del equipo de *Política & Gestión* son totalmente concientes de ello.

“LO URBANO INCOMPLETO. Conflictos/Materialización/Política/”. Patricia Nari, Julieta Maino, Leandro Minuchin y Eira Capelán (Compiladores)

Publicación Inglés-Español, Architecture Research Centre/Manchester School of Architecture. Manchester, United Kingdom. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario, 2014.

Aneley Berardo, Irene Castagnani, María Paula Ballesteros



El libro es fruto de un trabajo conjunto que viene desarrollando el seminario de grado “Provocaciones Urbanas: Materialidades de los Territorios en Disputa” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario de Argentina y The Manchester School of Architecture, de United Kingdom.

El seminario de grado y el proyecto de investigación “Provocaciones Urbanas. Materialidades de los Territorios en Disputa” tienen su origen en un Programa de Fortalecimiento Institucional que reúne a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el Centro de Estudios de Arquitectura de la Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Manchester (UK) y el Movimiento Social Autónomo Giros de la ciudad de Rosario. Dicho programa de cooperación Norte-Sur, se propuso generar redes de diálogo, saberes e iniciativas entre ámbitos académicos, movimientos sociales y decisores públicos sobre temas relacionados con el análisis de procesos de transformación

socio-territoriales, la emergencia de conflictos y disputas en los espacios urbanos y en las periferias, el rol de las instancias materiales, entre otras temáticas afines.

La publicación se constituye como un espacio que recoge producciones, investigaciones y propuestas de intervención de estudiantes de ambas casas de estudios y en ambos idiomas. Crea en un sus páginas una plataforma interdisciplinaria que trocando los límites entre la política y la arquitectura generan nuevos lenguajes e instrumentos para la política urbana.

Asimismo, el dialogo académico entre ambas disciplinas se nutre del contacto que establecen los autores con el movimientos social GIROS²⁷ de la ciudad de Rosario, creando un contexto especial de investigación-acción con materialidades sociales en contextos populares de la periferia urbana rosarina.

Esta ecología de saberes (de Sousa Santos, 2007) es la que hace que la obra presente una doble finalidad; la de convertirse en un espacio de reflexión y comprensión de las lógicas de la complejidad y la conflictividad urbana y; avance, en la construcción de herramientas y saberes que permitan operar sobre los territorios e incidir en el devenir de las políticas públicas urbanas.

El libro abre con tres capítulos de los responsables del desarrollo de esta iniciativa.

Tanto Leandro Minuchin en **“Materializando Políticas”** así Patricia Nari y Julieta Maino en **“Provocaciones Urbanas. Territorios en Discusión y Construcción de Alternativas”**, relatan los impulsos que han dando origen a la iniciativa y exponen los objetivos que motorizaron el encuentro así como, los lentes paradigmáticos a partir de los cuales hacen foco para pensar las políticas públicas urbanas.

27- El movimiento Giros es un movimiento social autónomo de la Ciudad de Rosario (Argentina) cuya base fundamental es la defensa del territorio y la lucha por la tierra en las ciudades. Tiene como principal centro de atención la periferia de la ciudad y el Barrio Nuevo Alberdi en particular.

Por su parte, Alejandro Gelfuso del Movimiento Giros y del Partido para la Ciudad Futura en **“La Materialización del Derecho a la Ciudad en el Siglo XXI”**, da cuenta de la historia del movimiento, sus principales iniciativas y traza un itinerario teórico/práctico de la disputa por la tierra en la ciudad de Rosario durante los años del “boom de la construcción”, desentrañando las tensiones, los conflictos y la multiactorialidad involucrada a los fines de construir alternativas urbanas posibles.

Estos tres capítulos introductorios son seguidos de seis partes que contienen las producciones de los estudiantes a través de investigaciones realizadas en Rosario y en Manchester.

En la primera de ellas, *Gentrificación y Espacios Alternativos*, el primer artículo **“Jugando con las Fronteras”** de Gastón Cardinale, Guillermo Lambrisca, Jazmín Rodríguez Musso y Mercedes Vila Ortiz problematiza sobre los proceso de fragmentación socio territorial y la delimitación de fronteras físicas y simbólicas que hacen que una porción de la ciudad se parta en dos compartimentos cuando no estancos: “la Universidad” y el Barrio de la República de la Sexta. Los autores, a través de la voz de los habitantes y con el auxilio de la herramienta participativa de “mapeo colectivo” visibilizan cómo los límites que se trazan en entre estos espacios están íntimamente vinculados a las relaciones de pertenencia que se establecen entre los sujetos y el territorio

Por su parte, Katherine Williams en **“El Derecho a la Vivienda”** da cuenta de cómo el derecho a la ciudad está íntimamente vinculado con el derecho a la vivienda. Ambos derechos se materializan con brindarle la posibilidad a los propios residentes de un barrio a involucrase en la construcción de sus propias viviendas, desde el momento de la división de tierras hasta el desarrollo de la materialidad y funcionalidad que derivan da cada complejo habitacional de acuerdo a las inquietudes de sus residentes.

Finalmente en **“Del “Gallinero Al Palco” Del Paraná”** María Soledad

Fontana, Ignacio Secci y Nestor Rodrigo Marcote, puntualizan en las consecuencias sociales, políticas y económicas y el impacto en la dicotomía inclusión-exclusión mediante la modalidad de construcción urbana a través del convenio público y privado, donde en palabras el “Estado logra “quitarle” a la empresa privada una porción de capitales económicos a fin de destinarlos a la inversión pública y así producir un “derrame” de estos beneficios”. De esta manera, analizan el proceso de gentrificación de Puerto Norte, un proyecto de desarrollo urbano ubicado en el “Barrio Refinería” de la ciudad de Rosario.

La segunda parte, *Control y Autonomía*, recupera dos artículos: **“Cartografía de la Seguridad. Un Abordaje de las Políticas Públicas de la Seguridad en la ciudad de Rosario”** y **“Espontaneidad Enchufada”**.

En el primero de ellos, Florencia Brizuela, Martín Casella, Facundo De Tomasi, Justine Perez y Julia Serra, indagan cuál es la racionalidad (represiva o preventiva) que se ha cristalizado en las políticas de seguridad del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario en el territorio rosarino. Los autores destacan cómo unos territorios de la ciudad son “merecedores” de uno u otro tipo de racionalidad en las políticas y cómo ello impacta en la fragmentación urbana y social.

Mientras que en el segundo artículo, Ellie Shouer da cuenta de cómo el control y orden de lo espacial inmoviliza desde lo infraestructural la creación urbana y humana. De esta manera, propone el estudio de las infraestructuras de control dentro de ciertas áreas, la exploración de las materializaciones posibles que permitan dar lugar a la espontaneidad urbana y finalmente el desarrollo de intervenciones posibles involucrando el arte, el juego y la participación ciudadana a los fines de la transformación de los espacios de las ciudades.

La tercera parte se titula *Códigos Urbanos e Imaginarios Políticos*. Allí, encontramos dos artículos: **“Proyectos Utópicos, Realidades Distópicas”** de Ornella Uberti, Carolina Pascual, Lisandro Topini

y Giulia Luisetti, quienes problematizan sobre de los Conjuntos Habitacionales del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) de tipología monoblock en Argentina. El análisis se concentra alrededor de los casos del Barrio Presidente Illia y Ejército de los Andes, (“Fuerte Apache”) localizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires y el Barrio Centenario en la ciudad de Firmat provincia de Santa Fe. Sostienen que los procesos creación de estas áreas trocan la trama urbana y refuerzan la fragmentación social siendo esto contradictorio con las respuestas a las necesidades ciudadanas que estos complejos habitacionales deberían generar. Frete a esto se preguntan “¿pueden estos territorios integrarse a la vida y dinámica de las ciudades? ¿Con qué estrategias y quiénes deberían hacerlo?”

Y, **“Explorando Imaginarios”** de Aida Rodríguez-Vega, quien expone como la preservación de la trama urbana está íntimamente vinculada a la percepción del público de estos espacios. Esta percepción encuentra su manifestación en el mundo de la imagen: las pinturas y las fotografías. Así, defiende la idea de que la cristalización de la ciudad y sus modos de ser en estas imágenes pueden ser utilizados como un vehículo para reconstruir la trama urbana histórica.

La cuarta parte *Política y Oposición a Hegemonías* recoge las producciones tituladas **“De la Pobreza al Asistencialismo”** de Natasha Gunñski, Martín Javier López, Virginia Lujan Barreta y Julia Moreno Parón y **“Subvirtiendo el Planeamiento Urbano”** de Patrick Cronin.

La primera, haciendo foco en el barrio “La Esperanza” de la ciudad de Rosario, analiza el trinomio planificación, ejecución y seguimiento de políticas públicas en torno a la vivienda. Se destaca cómo la ausencia de monitoreo a la hora de la implementación de este tipo de políticas públicas puede derivar en políticas de precarización y perpetuación de las condiciones de pobreza cuando la *ratio* última de éstas es la mejora de la calidad de vida de sus destinatarios.

La segunda, a través del estudio y revisión crítica de la Política

Nacional Marco de Planificación Urbana del Reino Unido, deja entrever cómo lejos de otorgar a las comunidades autonomía plena para la incidencia en las definiciones de la política urbana, se hace uso de la fantasía de la participación ciudadana para legitimar procesos que logran concretar los intereses del gobierno central.

La Quinta parte del libro *Conflicto y Materialidad Política* recoge dos producciones inglesas. Ambas tienen en común que destacan y subrayan el componente político y social en las configuraciones de las políticas urbanas.

“Arquitectura, Protesta y Materialización” de Constantinos Papaioannou, indaga sobre las formas y los modos en que la arquitectura puede formar parte de un movimiento social. El autor intenta recuperar la materialidad arquitectónica y los espacios como integrantes nodales del repertorio de manifestaciones sociales.

En tanto que, Eira Capelán en **“Facilitando Arquitecturas”**, propone un proyecto de diseño de viviendas destinadas a Nuevo Alberdi en la ciudad de Rosario a partir del análisis de las intervenciones desarrolladas por el movimiento Social GIROS. El trabajo desarrollado por el movimiento en estrecha vinculación con los habitantes del lugar, se convierte para este autor en el espíritu del proyecto de vivienda social que propone para la zona.

Finalmente, la sexta parte se titula *Acumulaciones Urbanas y Reprogramación* y recoge los tres últimos artículos del libro.

El primero de ellos, **“Sistemas de Ciclos de Acero”** es desarrollado por Melissa Haniff. La autora propone un nuevo sistema de tratamiento de acero que permitiría aunar los esfuerzos entre pequeñas y grandes empresa potenciando el desarrollo de la economía local. Sostiene que el nuevo sistema incidiría en la transformación de la fragmentación socioeconómica entre el norte y el sur de Warrington, situado en el medio del Canal de Manchester.

En el segundo de ellos, Luciana Bertolaccini, María José Herrera, Nahuel Iglesias, Lorena Pontelli y Alejandra Ridruejo en **“La Máquina**

que Trama Envenenar al Hormiguero. Rosario y el Narcotráfico", abordan cómo el circuito económico que genera el narcotráfico, a través de la articulación de un amplio mapa de actores, se imprime en el territorio dando lugar a procesos de deterritorialización de los lazos comunitarios que existían en las barriadas populares de Rosario, y reterritorialización de las lógicas del "narco" configurando nuevos lazos de poder, reestructurando los órdenes socioespaciales, rompiendo y recreando subjetividades.

En el tercero de ellos, **"Reciprocos: Crear, Mover, Gestionar"**, Haroon Noon, Mariam Iqbal y Curtis Martyn, otorgan y cargan de una nueva significación el concepto de "basura" a través del programa Reciprocos. Bajo la convicción de que el material fluye, los autores ven en la basura potencialidades en lo que se refiere a habilidades, conocimiento y nuevos servicios e indagan: ¿Cómo asignamos de nuevo el valor de basura en una comunidad?

Más allá de las particularidades que pueden apreciarse en cada artículo de la producción, las 116 páginas que componen la obra dan cuenta de la naturaleza contradictoria de los procesos urbanos. Reconocen, que las ciudades están sufriendo profundos cambios que instan la búsqueda de nuevas formas y herramientas para comprender los territorios. En esta nueva forma de ver los procesos que transcurren en nuestras ciudades, el libro nos invita a contemplar la realización de los procesos políticos y sociales en expresiones físicas y materiales así como, la ampliación de la materialización urbana para la inclusión de las luchas políticas y los procesos que desencadenan.

SOLOS NO SE PUEDE. Política Social, Actores y Estrategias de Gestión. Diego Beretta y Natalia Galano (compiladores)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales –
Universidad Nacional de Rosario

Laborde Editor. Rosario, 2014

Fernando Laredo



“Solos no se puede: política social, actores y estrategias de gestión”

es una publicación que aborda de manera crítica y constructiva los desafíos de la gestión de políticas sociales, convocando para ello en sus páginas a gestores públicos, docentes e investigadores. Esta publicación suma a un campo donde no suele ser la regla integrar gestión, academia y política. Es justo allí donde los compiladores del trabajo pretender hacer foco, en la necesaria puesta en dialogo de estas perspectivas, desplazando los montajes tradicionales.

Esta compilación, realizada por Diego Beretta y Natalia Galano, docentes e investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, se organiza en dos partes.

La primera parte recopila los trabajos presentado en el panel “La institucionalidad social de la región. Aportes para la construcción de un sistema integral de políticas sociales”, que se desarrolló en el marco del X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre

Democracia, “La democracia como proyecto abierto: nuevo orden mundial y desafíos del Siglo XXI” en septiembre de 2012 en la ciudad de Rosario. Esta parte nos invita a reflexionar respecto del tema de la institucionalidad social, buscando aportes en dirección a un sistema integral de políticas sociales. Parten de reflexiones situadas, con lo valioso que ello es, haciendo acopio tanto de reflexiones académicas como de la propia imbricación en la gestión.

Colaboran con sus escritos Fabián Repetto, quien repasa los principales enfoques en materia de protección social, enlazando dimensiones y roles, para finalmente preguntarse por la protección social integral y qué significa la misma. En segundo término Mónica Bifarello centra su mirada en la gestión del territorio y la gestión de la complejidad para desde allí pensar la mentada y tan ansiada integralidad de la política social, recuperando la experiencia del Gabinete Social que coordina como Ministra de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Por último, concluye la primer parte un trabajo de Adela Campostrini, quien reflexiona en torno los desafíos que implican la gestión de la política social para la formación de profesionales en dicho campo.

La segunda parte se dedica a problematizar la cuestión concreta de la gestión cotidiana de políticas sociales. Dos textos, ambos partiendo de sendas tareas investigativas nos permiten acercarnos desde experiencias concretas a los contextos de gestión.

Cecilia Pinto Le Roux expone las tensiones y disputas existentes en la implementación de la política de descentralización municipal de Rosario. Con una mirada nutrida por la antropología y recortando en el ámbito del Distrito Noroeste de dicha ciudad, el trabajo recupera una valiosa tarea de investigación sobre las problemáticas de la gestión en el territorio justo en una ciudad que ha sido pionera en materia de descentralización.

Concluyen la segunda parte Aneley Berardo, Magda Bergami y Verónica Crescini, quienes se dedican a explorar los abordajes

multiagenciales que se despliegan sobre entramados de violencia urbana haciendo foco en los jóvenes, nuevamente con un recorte sobre un barrio de la ciudad de Rosario y utilizando los conceptos clave de coordinación y coherencia para explorar esas articulaciones.

En síntesis se trata de un trabajo que intenta poner en diálogo perspectivas de abordaje sobre políticas sociales y prácticas situadas, contribuyendo a repensar lo que lo social implica en términos de gestión. Las racionalidades que operan en esta dimensión no permiten clausurar sino por el contrario habilitar nuevos debates, donde hoy parece imprescindible encontrar el contacto entre gestores, académicos e interesados.

Como los propios compiladores lo expresan: “Solos no se puede, parecería ser una de las frases más mencionadas en los ámbitos de la gestión de la política social. Los altos niveles de complejidad que asumen los problemas sociales nos instan y nos interpelan a (re)pensar procesos de gestión caracterizados por la flexibilidad, la adaptabilidad, la cercanía y la proximidad, la integralidad e integración, la territorialización y la coordinación e interacción de actores”.

Listado de Autores (por orden alfabético)

Andrenacci, Luciano: Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Es docente, investigador y consultor nacional y regional en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Profesor Asociado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires) y como Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en FLACSO Argentina. Es profesor regularmente invitado en posgrados de las Universidades Nacionales de La Plata, Misiones, San Juan y Tres de Febrero y la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (Argentina); y en la Universidad de la Frontera (Temuco, Chile). E-mail: lucianoandrenacci@yahoo.com.ar

Arns Gonzales, Alexandre: Mestrando do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da linha de pesquisa *Instituições e Análise Política*, cujo plano de trabalho para o curso consiste em pesquisar sobre Governança Mundial da Internet, visando compreender quais os atores envolvidos, seus interesses, as relações de poder entre eles e seus desdobramentos sobre o desenvolvimento e autonomia nas relações internacionais de países como o Brasil. Bacharel no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus Sant'Ana do Livramento, foi bolsista voluntário do Observatório de Política Exterior Uruguia (OPEU) de 2012 a 2013 e do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) de agosto de 2012 a agosto de 2013. E-mail: aarnsgonzals@gmail.com

Ballesteros, María Paula: Licenciada en Ciencia Política, Maestranda en Gestión Pública, (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario). Docente de la Cátedra Teoría de la Administración Pública I, de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

(UNR). Miembro del equipo del Proyecto de Investigación y Desarrollo “Representación y Participación Democrática en los Espacios locales. (UNR 2010).

E-mail: mpaulaballesteros@gmail.com

Berardo, Aneley Bibiana: Licenciada en Ciencia Política, Maestranda en Gestión Pública (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario). Docente de la Cátedra Teoría de la Administración Pública I, de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Economía, Trabajo y Pobreza del Instituto de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

E-mail: berardoaneley@hotmail.com

Beretta, Diego: Licenciado en Ciencia Política, Especialista en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas y Magister en Gestión Pública (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario). Doctorando en Ciencia Política (UNR). Docente de las cátedras Política Social I y Seminario Juventudes y Políticas de Juventud en la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR) y de Trabajo Social, Organización y Gestión Institucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). En la gestión pública se desempeña como Director General de Planificación y Gestión Institucional, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario. E-mail: diegoberre@yahoo.com

Bulcourn, Pablo Alberto: profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha especializado en temas de historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina como así también en políticas públicas comparadas. Es director de la Revista PostData y de la revista Reflez. E-mail: pablo_bulcourn@yahoo.com.ar

Cao, Horacio: Administrador Gubernamental (AG), licenciado en Ciencia Política, Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Máster en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Es docente e investigador de diferentes Centros de Estudio y de cursos de grado, posgrado y doctorado. Como AG, desde 1988 trabaja en tareas de modernización del Estado y en tal condición, ocupó los cargos de Subsecretario de Control de Gestión (Santiago del Estero, 2004), Secretario de la Gestión Pública (San Juan, 2007/2013) y Director Nacional del INAP (2014), entre otros. E-mail: horaciocao33@hotmail.com

Castagnani, Irene: Licenciada en Ciencia Política, Maestranda en Gestión Pública (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario). Docente de la Cátedra Teoría de la Administración Pública II, de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Docente del Programa de Formación en Gestión Pública Local, Escuela Superior de Administración Municipal, Municipalidad de Rosario. E-mail: icastagnani@gmail.com

Covarrubias Romero, Oscar Mauricio: Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente realizando la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. E-mail: mau_covas@hotmail.com

Cueto, Walter José: Director del proyecto bianual N° 06/F334 “La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009”; Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

De Piero, Sergio: Politólogo. Profesor titular regular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Investigador FLACSO – Argentina.
E-mail: depiero@flacso.org.ar

Finquelievich, Susana: Investigadora Principal del CONICET. Directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Autora y coautora de 14 libros sobre diversos aspectos de la Sociedad de la Información. E-mail: sfinquel@gmail.com

Grandinetti, Rita: Doctora por la Universidad Politécnica de Valencia. Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política con orientación en Administración Pública por la UNR. Especialista en diseño y cambio en las Organizaciones Públicas en Investigación, Consultoría y Docencia. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Comité Editorial de la State and Local Government Review de la Universidad de Florida, USA. Posee experiencia en consultoría y formación a nivel internacional, nacional y local (BID, IFC, Ministerio del Lavoro de Italia, OEI, FAO - AECL, INPAE, PNUD).
E-mail: rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

Guardamagna, María Melina: Codirectora del proyecto bianual N° 06/F334 “La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009”; Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Laguado Duca, Arturo Claudio: Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Magister en Sociología política, Antropólogo y Sociólogo. Ha sido profesor asociado del departamento de sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, profesor de la escuela superior de Administración Pública y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Se desempeñó como consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social en Participación, pobreza y gestión territorial para el Gobierno de Colombia y consultor sobre Juventud y drogadicción por UNDCP para Alcaldía Mayor de Bogotá. Actualmente es director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP) y profesor titular de Historia Política de América en la UNLaM.

Laredo, Fernando: Licenciado en Periodismo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Especialista en Gerencia y Marketing Político de Gobiernos locales y maestrando en Comunicación Estratégica por la Universidad Nacional de Rosario. Profesor Adjunto en Seminario de Integración I y Adjunto en Seminario II, Universidad Abierta Interamericana. Se desempeña como Sub Director General de Planificación y Gestión Institucional, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario. E-mail: laredofermando@gmail.com

López, Silvana Raquel: Abogada y Magíster en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Directora Ejecutiva y Profesora Adjunta Regular del IIFAP-UNC, como así también Profesora Adjunta Regular en el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, Licenciatura en Desarrollo Local Regional. Es docente en Posgrados de las Universidades Nacionales de Córdoba, Santiago del Estero y Quilmes, como así también en la Universidad Católica de Córdoba. Es Investigadora Categoría II, otorgada por la Secretaría de Políticas Universitarias en el Programa de Incentivos y ha dirigido proyectos de

investigación y asistencia técnica sobre gestión de políticas municipales y desarrollo local, temas sobre los cuales cuenta con publicaciones en revistas científicas, libros y presentaciones en congresos.

E-mail: slopez@iifap.unc.edu.ar

Mora Alfaro, Jorge: Sociólogo costarricense, director de FLACSO en Costa Rica. Fue director del Programa Centroamericano en Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR), Secretario General, Vicerrector Académico y Rector de la Universidad Nacional (UNA). Fue Presidente del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, cuerpo directivo del SINAES, coordinó la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, fue profesor de las maestrías en Desarrollo Comunitario Sostenible y en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (UNA) y coordinó el curso internacional de modalidad virtual “Desarrollo Rural: nuevos enfoques y métodos”, del proyecto FODEPAL (FAO/Fundación CEDDET/Universidad Politécnica de Madrid). Ha sido consultor de la FAO, IICA, CAC, IESALC/UNESCO, BID, Programa Estado de la Nación, PNUD y GTZ. Cuenta con numerosas publicaciones sobre la educación superior, el desarrollo socioeconómico y político nacional y regional y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

E-mail: jmora@flacso.or.cr

Nari, Patricia: Profesora del Seminario Provocaciones Urbanas y Teoría Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Experta en Políticas Urbanas. Coordinadora Académica de la Maestría en Gestión Pública de la UNR - Consultora del Instituto de Gestión de Ciudades (IGC- Rosario). E-mail: pnari@igc.org.ar

Oszlak, Oscar: PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. en Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado ITP, Harvard Law School.

Ex Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente Red INPAE; Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la SAAP. Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor de Posgrado de las Universidades de Buenos Aires, San Andrés, FLACSO, San Martín e ISEN. Obtuvo las becas UN, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD, etc. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (ASPA) y del Peter Odegard Award. “Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales” por ley de la Legislatura de la CABA. Autor de libros, capítulos de libros y artículos académicos y periodísticos, publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

Rey, Maximiliano: Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Profesor adjunto regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y docente en cursos de grado y posgrado en diferentes universidades nacionales. Investigador INAP (Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación). E-mail: maxirey@hotmail.com

Rofman, Adriana: Socióloga, DEA en estudios latinoamericanos en Universidad Paris III y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento en el Instituto del Conurbano, y Coordinadora del Programa “Observatorio del Conurbano Bonaerense”, del mismo Instituto. Especialista en temas de participación ciudadana, estudios urbanos y desarrollo local. Ha dirigido varios proyectos de investigación financiados por la ANPCyT. Profesora de la Maestría en Estudios Urbanos de la UNGS; y de varias carreras de posgrado. En los últimos años ha publicado numerosos artículos sobre participación ciudadana y territorio en la Región Metropolitana de Buenos Aires, y compilado varios libros, como “Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense”, Ed. UNGS, 2010; y “Desarrollo local, una revisión

crítica del debate”, Ed. Espacio, 2006 Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. E-mail: arofman@ungs.edu.ar

Tecco, Claudio Alberto: es Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de Lund, Suecia, y Licenciado en Geografía por Universidad de Buenos Aires, Argentina e Investigador Categoría I, otorgada por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Desde 1987 es docente e investigador en IIFAP-UNC, en donde también ha ocupado cargos de Coordinador de Formación, Coordinador de Investigación y Director Ejecutivo. Profesor Titular Regular, es docente en diversos Programas de Posgrado sobre Gestión Pública que se dictan en las Universidades Nacionales de Córdoba, Rosario y Santiago del Estero. Ha dirigido proyectos de investigación y asistencia técnica sobre gestión de políticas municipales, desarrollo local, gestión urbana y análisis socio-espacial; temas sobre los cuales cuenta con publicaciones en revistas científicas, en libros y en anales de congresos. E-mail: ctecco@iifap.unc.edu.ar

Trincheri, Romina: Licenciada en Comunicación Social, Especialista en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas y Magister en Gestión Pública, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la cátedra Comunicación Estratégica II, con extensión de funciones en el Seminario Gestión de la comunicación en las organizaciones, Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR. Fue coordinadora Técnica de la Oficina de Proyectos Especiales de la Intendencia, y coordinadora de equipo de relevamiento de la Unidad de Planificación estratégica Metropolitana de la Municipalidad de Rosario. Actualmente es Sub Directora de la Escuela Superior de Administración Municipal, Secretaría de Gobierno, Municipalidad de Rosario. E-mail: rotrincheri@gmail.com

Listado de organizadores y coordinadores de mesa: Simposio de Administración Pública “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI”; en el marco del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014.

Equipo Organizador:

Abella, María Flor
Beretta, Diego
Bizzarri, María Julia
Carnovale, Natalia
Covarrubias, Mauricio
Grandinetti, Rita
Gutierrez, María Paz
Nari, Patricia
Pieroni, Cecilia
Radyna, Noelia
Rey, Maximiliano
Trincheri, Romina

Presentadores y/o Coordinadores:

Abella, María Flor
Badía, Gustavo
Bulcourn, Pablo
Carnovale, Natalia
Delannoy, Solange
Díaz, Cristina
Díaz, Valentín
Dufour, Gustavo
Galano, Natalia
Grandinetti, Rita
Gutiérrez, María Paz
Maino, Julieta

Mack, Adriana
Mutti, Gastón
Nari, Patricia
Nieto, Cecilia
Spilere, Mauricio
Taller, Adriana

La presente publicación es resultado del 1º Simposio de Administración Pública: "Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático del Siglo XXI" que lleváramos adelante la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en el marco del XI CONGRESO NACIONAL y IV CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA en Rosario, Argentina, en el mes de Septiembre de 2014. El interés que nos reunió al generar la convocatoria fue producir un encuentro entre quienes vienen produciendo experiencias y conocimiento sobre el Estado, la Administración y sus relaciones con la sociedad en el marco de los Ejes de Democracia y Desarrollo que plantea el Congreso. El Simposio como espacio de encuentro particular que permitiera estructurar, en comunidad discursiva, algunos señaladores sobre el estado actual de la discusión en el contexto argentino y latinoamericano, y permitiera identificar algunas líneas y perspectivas de trabajo futuro. El Simposio reunió a investigadores, docentes, políticos, gestores públicos, técnicos y estudiantes; miembros de organizaciones profesionales, sociales y comunitarias, en un debate plural sobre permanencias y nuevas perspectivas que supone para la administración pública las políticas de desarrollo democrático. Este Simposio promovió, a partir de las intervenciones y los espacios de discusión, un ámbito para reflexionar y debatir sobre las políticas de desarrollo democrático, los marcos conceptuales que permiten abordarlas y la necesidad de promover enfoques situados para su estudio y desarrollo de investigaciones comparadas entre experiencias latinoamericanas.

