

LA CONSTRUCCION DE LAS POLITICAS. Ambitos y modos de la formulación en Ensenada y Berisso.

Autores: Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi, Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira.

Unidad académica: Unidad de Investigación N° 5 del Instituto de Estudios del Habitat- Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata).

Dirección Postal: calle 47 N 162. La Plata Provincia de Bs.As. Tel.: 0221-423-6587 interno ui5_fau_unlp@yahoo.com.ar

Introducción

Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto PICT REDES 009 Foncyt-Agencia denominado “Políticas Urbanas, estrategias regionales y Desarrollo Local” llevado a cabo por las UNR, UNND y UNLP. Tiene por propósito indagar e identificar nuevos ámbitos y modos para la definición de políticas de desarrollo por parte de los municipios medianos o pequeños ubicados en áreas metropolitanas. Los casos de estudio desde la UNLP son los municipios de Ensenada y Berisso, ubicados en el Litoral Sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El objetivo general del trabajo consiste en el reconocimiento de la capacidad de gestión de los municipios de Ensenada y Berisso para la formulación de políticas urbanas para el desarrollo local y contribuir a la definición de políticas regionales contemplando la articulación con sectores de la producción y con otras jurisdicciones del área metropolitana.

Las políticas objeto de estudio son: i). políticas de reorganización municipal, entendidas como aquellas tendientes a lograr una eficientización de las estructuras existentes para contribuir a un mejor desarrollo, en sentido amplio; ii). políticas de protección ambiental, relacionadas específicamente con las problemáticas hídricas y de residuos; iii). políticas de desarrollo físico, es decir, aquellas vinculadas al Ordenamiento Territorial y/o específicamente a las políticas sectoriales de Vivienda, Tierra e Infraestructura y iv). políticas de producción, contemplando aquellas destinadas a la promoción industrial, del puerto, del turismo y de las agencias de desarrollo.

Los objetivos específicos son:

- La percepción e identificación de los problemas de la ciudad y la formulación de las políticas a partir de analizar: i). el rol de los departamentos ejecutivos y de los concejos deliberantes en la formulación de las políticas; ii). la “construcción” de los problemas por parte de los integrantes de los gobiernos locales y iii). la percepción de situaciones que se consideran problemáticas por parte de distintos sectores en la sociedad.

- Las articulaciones políticas entre autoridades locales y actores sociales a partir de indagar: i). la convocatoria a organizaciones de la sociedad y las respuestas a las iniciativas de las autoridades locales; ii). la vinculación intercomunal en la formulación de las políticas y iii). los obstáculos para la cooperación pública-pública y pública-privada.

El proceso metodológico que guía el trabajo se apoya en dos técnicas de recolección de la información, encuestas de respuesta abierta y entrevistas. Las primeras a todo el universo de decisores: a Concejales y Secretarios del Ejecutivo excluyendo al Intendente. Se buscó información sobre la visión general que tienen estos actores de los problemas y las ventajas de los municipios confrontándolos con sus acciones. Se completó la encuesta a los actores sociales significativos de la Producción y/u otras agrupaciones sociales (Cámaras de Comercio, Empresas, Ongs y Asociaciones ambientalistas). Las entrevistas previstas para los organismos provinciales se realizaron al Secretario de Producción, Personal Técnico de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente, puntualizando sobre la relación que desde las áreas se establecen con los Municipios. Para el procesamiento de la información, se utilizó el programa de computación SPSS¹. Para ello fue necesario construir a partir de las respuestas sub categorías de las variables relacionadas con las políticas objeto de estudio. Ellas son, para:

- la organización municipal: presupuesto, creación de espacios municipales.
- política ambiental: inundaciones, residuos sólidos y contaminación ambiental.
- desarrollo físico: ordenamiento territorial, infraestructura (pavimentación, conexión cloacal, construcción de viviendas) y accesibilidad (construcción de vías de comunicación, acceso al Puerto, ubicación estratégica).
- producción: Puerto, industria – parque industrial, turismo, agropecuaria y desocupación (considerando “desocupación” y “falta de empleo”).

Municipios y competencias.²

Según Hernández, “los Municipios constituyen una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local”³. No es una mera delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses o servicios locales⁴.

¹ SPSS: Base de datos y programa de análisis de datos cuantitativos.

² Las competencias municipales son aquellas que el marco legal (la Constitución, la Ley Orgánica Municipal o la Carta Orgánica Municipal) le reconocen al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas, pero, que por otro lado, rara vez las prohíben. Ver: VILLAR, A. (2002); “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales”. En: CRAVACUORE, D. (comp.) Innovación en la gestión municipal. Federación Argentina de Municipios - Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina). Pág. 94. En cuanto a la definición de rol del gobierno municipal, se entiende son los desafíos que debe asumir en el marco de las transformaciones del entorno global tal se explicitan el desarrollo teórico de desarrollo local.

³ Hernández, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.

⁴ En base a Cala, L. IPAP.

La autonomía municipal, “consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material”⁵

Se reconocen como las "competencias tradicionales" del gobierno local a: i). la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; ii). el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles y iii). la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria.

A la hora de definir las "nuevas competencias", se insiste en el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea política de construir el desarrollo local, que implica: i). el diseño e implementación de estrategias para la puesta en valor de sus sociedades y territorios; ii). la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo y iii). la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Por otro lado, le compete al gobierno local vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. También, el papel del Estado municipal debe facilitar oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.

Sin embargo, estas últimas competencias, no cuentan en nuestro contexto con los grados de discrecionalidad requeridos para poder ser explayadas en su integridad, ya que las superposiciones tanto de competencias como imposibilidades fiscales hacen que entre los Municipios y las provincias existan tensiones en cuanto a la implementación de acciones.

Dentro del marco descripto, al tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio del ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrias), se incorporan también nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados - particularmente los pagados con recursos públicos - y la policía del trabajo. A todo esto debe sumarse el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental que se asumen como nuevas competencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio.

Descentralización, reorganización municipal y desarrollo local.

⁵ Sabsay, D, García M, Napoli A y Ryan, D (1999) “Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.

La incorporación de nuevas competencias municipales inicia su marcha en los 80 con acciones de reformas destinadas a redefinir el perfil y el rol del Estado, signadas por la crisis y las políticas de ajuste estructural de la época, alentadas por la creciente tendencia mundial a la descentralización del Estado y la reorganización político-administrativa del territorio.

En estos procesos, los Municipios constituyen el ámbito institucional depositario del traspaso de funciones, competencias y consecuentes recursos públicos que desde los gobiernos centrales se redistribuyeron hacia los restantes niveles territoriales donde los Municipios fueron el escenario en el que se jugó la suerte de la descentralización. Fundada sobre la legitimidad y capacidad de autogobierno de las colectividades locales y en reglas claras de coordinación-cooperación para las relaciones intergubernamentales, se comienza a destrabar y reestructurar el armazón centralista vertical del Estado.

La descentralización, por un lado, equivale a desestatización y privatización, y por otro, tiene un sentido democratizante. En el primer caso, los ejes son administrativos y económicos, y se orienta por la racionalidad del mercado que resulta una vía expedita para descargar al gobierno central de la responsabilidad de prestar servicios públicos y manejar conflictos locales y regionales. Asume un carácter instrumental tecnocrático donde los gobiernos deben ser administradores y los ciudadanos pasan de ser usuarios a ser “clientes”. En el segundo caso, se le otorga otro sentido, a través de un proyecto democratizante centrado en el eje político y la participación de las mayorías desde la concertación entre el Estado y los agentes sociales y económicos para lograr consensos estratégicos sobre el desarrollo y bienestar.

Por otro lado, en los últimos años ha aumentado la producción bibliográfica tanto teórica como sobre experiencias de casos de “desarrollo local”, y desde varios ejes de análisis: la economía local, los recursos naturales, el empoderamiento⁶ de la sociedad civil, etc. Algunos de estos trabajos surgieron por la antinomia aparente de lo global y lo local, que hizo pie en el auge del discurso de la globalización con las ventajas que se avecinaban para los espacios locales y las opiniones contrarias sobre los efectos e impactos negativos.

Si bien no es el tema central de análisis, se asume a la tendencia globalizante como el contexto en el cual los espacios locales se mueven, y la oportunidad que significa contar con la discrecionalidad pertinente y adecuada para hacerlo con tranquilidad, o sea, ni un extremo ni el otro, sino reconocer el contexto y actuar en lo posible dentro de él. Es decir, no hay fórmulas universales en la globalización y éste es el desafío. Las particularidades culturales locales son las que definen los modos de actuar en ella y permiten “leer” su historia para proyectar el desarrollo. Esta es la condición de autenticidad cultural que refuerza al enfoque del desarrollo local.

⁶ Se entiende “empoderamiento” como aquel proceso de involucramiento incremental de los actores en la esfera de lo público, a través del cual van adquiriendo capacidades y protagonismo en la definición y búsqueda de sus intereses, practicando mecanismos de construcción de consensos y negociación.

Otras visiones privilegian la dimensión económica, la social o humana, otras concentran su análisis en el marco institucional, y están las que se orientan al componente tecnológico del desarrollo.

Dentro del enfoque que resalta el contexto “institucional” específico de cada ámbito jurisdiccional, algunos conciben que éste condiciona la conducta económica de los agentes, y por lo tanto es un determinante crítico del desarrollo. En este trabajo, y dentro de este enfoque se toma como objeto de estudio la posible interacción entre la política-institucional y la lógica de los agentes socio económicos. Esta interacción da lugar a otra esfera pública de “lo público” donde actores colectivos e individuales configuran un modo de interacción diferente a la lógica del Estado de Bienestar o del Estado Moderno en crisis, generando caminos de participación no formal de acuerdo a los alcances de la cultura local.

En general, se entiende que, para llevar adelante procesos de desarrollo local, la estructura administrativa burocrática del gobierno debe ser competente, es decir, contar con las capacidades de gestionar las políticas de desarrollo tanto locales como con otros niveles de gobierno, y estrechar vínculos con el sector privado, estructura que debiera racionalizarse y reflejarse en la organización municipal.

Ciertamente el “deber ser” de los municipios se ha complicado y agrandado, tal vez demasiado rápido considerando sus antecedentes. De “pobre administrador de servicios” en el eslabón más débil del Estado, parecería que está modificando su perfil hacia un gobierno local que cada vez implementa más políticas y por lo tanto más problemas a resolver, lo cual implica no solo mayor legitimidad basada en la elección democrática, sino también mayor eficiencia y eficacia además de capacidad de administrar sus recursos y participación de la sociedad civil en los asuntos municipales. Esta nueva responsabilidad, en la mayoría de los casos, no se acompaña con un incremento en los recursos económicos.

Por otro lado deben acostumbrarse a desenvolverse en un espacio ampliado, portador de importantes oportunidades y también de poderosas amenazas, y convertirse en verdaderos actores del sistema global, identificando las fortalezas y debilidades de sus comunidades, y articulando políticas estratégicas de mediano y largo plazo (Massolo;1998:26). La clave reside en la innovación de la gestión, que faciliten el desarrollo integral de sus comunidades.

Frente a ello, aún sigue en vigencia mayoritariamente el modelo “prestador de servicios” y de perfil “tradicional pasivo” de los municipios. Esto indica la lentitud, renuencia y dificultades de los gobiernos locales a asumir y desempeñar el nuevo rol esperado. Reconvertir a los municipios, supone entonces la ampliación de los roles y competencias al campo de las actividades económico-productivas, campo poco conocido y experimentado por los Municipios latinoamericanos.

Sin embargo, Arocena⁷ (1995:60) señala: “Los Municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir las posibilidades de ejercer un nuevo rol frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo. Frecuentemente, suelen estar entre los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo”.

⁷ Arocena, J. (1995) Una investigación de procesos de desarrollo local, en EL DESARROLLO LOCAL, UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, CLAEH. Nueva Sociedad. Bs. As

El gran viraje está dado por la nueva posición de visibilidad y fuerza de los distintos actores y organismos, incluyendo a los propios Municipios, que convergen a favor del propósito de revalorizar y fortalecer el nivel local de gobierno y desarrollo.

La construcción de políticas y las articulaciones entre el Estado y la Sociedad Civil

La identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política. Los distintos actores perciben al problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Por tanto el primer paso es enumerar los problemas desde el punto de vista de los actores involucrados con algún tipo de interés, sin dejar de reconocer que la definición del problema es transversal a una actitud política hacia él.

Luego los actores públicos institucionales confeccionan la agenda de políticas públicas que constituyen un elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios, concretados en acciones por parte de los actores locales. Como programa de acción pública la agenda puede desagregarse en⁸: i). sistémica (de todos los actores); ii). gubernamental (de los órganos estatales de decisión) y iii). política (la que será objeto de decisión real).

La agenda se define, ya sea en un escenario de crisis donde los problemas se explicitan solos, o en un escenario de planificación donde la detección de problemas resultará en acciones de carácter estratégico y de mediano y largo plazo, en función de posteriores ejes de desarrollo.

La agenda política/gubernamental está compuesta por aquellas cuestiones públicas-problemas a resolver por el Estado, y la agenda sistémica es la que se construye a partir de la interacción entre intereses de acción pública-política partidaria y las necesidades sociales. Por lo tanto, la correspondencia entre las agendas a veces es tal y otras no, por lo que las diferencias y distancias entre “la política” y “la sociedad” son producto⁹ de las diferencias de agendas.

La correspondencia entre las prioridades de las agendas se debe a procesos de consolidación de problemas públicos-sistémicos en problemas político-institucionales. Este proceso de consolidación se puede manifestar por el ejercicio de presión y/o influencia de actores sectoriales sobre la organización política, los medios de comunicación, la competencia político-partidaria u otros.

Hay que resaltar que las políticas públicas no son una respuesta aleatoria a los emergentes problemas sociales, sino que se dirigen a fines vinculados con la autoridad política, entre los que se puede citar genéricamente mantener cierta armonía social, crear condiciones propensas para el proceso de acumulación local y obtener apoyo político. Estos fines buscarán generar impactos combinados de efectos explícitos e implícitos por las políticas. No se puede dejar de mencionar el débil papel de los ámbitos legislativos en la formulación de las políticas públicas, y en la ejecución y control, no sólo en este caso sino también en los países de América Latina, siendo fundamentalmente el Poder Ejecutivo el promotor y protagonista de las políticas públicas en términos generales.

⁸ Se ha tomado la clasificación de Draibe S., tomado por Díaz C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local

⁹ Entre otros motivos.

La construcción de la política pública se puede realizar desde diversos enfoques, en este caso se remite al enfoque relacional¹⁰ de políticas públicas que intenta describir la interacción dialéctica entre “políticas” y “política”, jerarquizando el concepto de capacidad estatal como expresión de relaciones institucionalizadas (y conflictivas) entre el Estado y la sociedad. Una vez identificado el problema, se construye socialmente a través de las miradas de los actores involucrados sobre él. ¿Para quién?, ¿para cuántos?, y ¿cuánto importan estos cuántos?. Los beneficios que obtendrán estos actores involucrados de estas respuestas dependerán de sus capacidades, estrategias y poderes y las racionalidades con las que se involucren en los espacios de participación planteados, explícita o implícitamente, por el Estado en la gestión de lo público.

En general cuando se analiza esta relación “políticas-política” se toma como variable independiente a esta última y el caso contrario. En este sentido el enfoque relacional problematiza la antagonía de estos criterios y pone énfasis en la interacción mutua e influyente del par mencionado.

El concepto de institucionalidad pública permite delinear las interacciones entre los actores sociales y estatales que operan dentro de marcos institucionales de la vinculación Estado-Sociedad Civil, dar cuenta de los límites y alcances de las interacciones en marcos institucionales formales e informales y ver las reglas y modos de interacción (que no son estáticas sino dinámicas). Esta trama y la combinación de estos elementos en términos de red aglutina la esfera de lo político, lo económico, lo cultural, lo organizacional, lo jurídico que refleja la manera en que se vincula el Estado con la Sociedad Civil, dada su historia particular. Dentro de esta institucionalidad se ven las intensidades con las que los actores involucrados juegan sus recursos, de acuerdo a los límites y alcances de sus capacidades en interacción mutua, a la percepción de los costos y beneficios de participar en la fase de la política pública y en base al resultado esperado.

La generación de espacios para la búsqueda de consensos y la articulación entre actores ocupa un lugar importante en el proceso de fortalecimiento institucional. Aquí cabe mencionar la dimensión administrativa del Estado en tanto “capacidad de gestión”, que siguiendo a Oszlak¹¹ pone énfasis en seis tipos de problemas por los cuales la capacidad de gestión del Estado no mantiene una combinación estable entre su coherencia interna y su conectividad externa (en términos sistémicos): i.) derivados de los marcos jurídico-administrativos; ii.) derivados de las relaciones inter institucionales; iii.) asociados a la asignación de funciones de los responsables dentro del programa de trabajo; iv) de los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y económicos; v.) de los atribuibles a la política de RRHH y vi.) de los derivados de la falta de capacidad individual de los responsables de tareas, en términos de motivación, destrezas, etc. Sin embargo no sólo los obstáculos a la generación de una institucionalidad pública se deben a los problemas derivados de la capacidad de gestión del Estado, sino a la histórica relación de éste con la Sociedad Civil. Así se puede extender el concepto a la capacidad del Estado de mixturarse realmente con la Sociedad Civil, expresando una relación muy estrecha entre ambas esferas.

¹⁰ Este enfoque pretende ser superior de los anteriores socio-céntrico y estado-céntrico.

¹¹ Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid

Esto lleva a la noción de horizontalidad entre las relaciones, redes¹², como cooperación entre distintos actores que confluyen en un asunto. Estos asuntos problematizados socialmente son las cuestiones (problemas) que logran priorizarse en la agenda sistémica y /o no en la política.

La búsqueda de acciones concertadas supone la constitución de una agenda gubernamental y política que involucre a la sistémica, es decir, que se problematicen políticamente aquellas cuestiones intensas socialmente.

Partiendo de considerar a las políticas públicas¹³ como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas¹⁴ que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza con la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Se entiende, entonces que, el reconocimiento de este problema lo toma “alguien” y lo explicita como tal. Se sostiene como supuesto importante, que en todas las fases del proceso de la política pública deben intervenir los actores directamente involucrados mediante la participación como mecanismo. Las políticas públicas son expresión de un proceso donde se ponen en juego los recursos con los que cuentan los actores a lo largo del período elaboración-implementación, y se considera relevante la intensidad con la que los actores juegan sus recursos en función de los intereses de partida y los intereses concertados (objetivo de la política pública).

El proceso de políticas públicas comprende las siguientes fases: i). identificación y definición del problema; ii). formulación de las alternativas de solución; iii). adopción de una alternativa; iv). implantación de la alternativa seleccionada y v). evaluación de los resultados obtenidos

Como es comúnmente aceptado el proceso de las políticas públicas es sumamente complejo y dista de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas. En efecto, se trata de un proceso en el que las etapas o momentos, lejos de seguir un ordenamiento lógico preestablecido, constituyen una compleja trama en donde la toma de decisiones es atravesada por un conjunto de actores sociales, estatales y políticos.

En esta primera fase se procede a la identificación del problema o situación conflictiva a ser tratado para alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto. Se trata, entonces, de identificar a los actores que detectan el problema y determinar qué tipo de problema es y la forma cómo es percibido e incorporado a la agenda para su tratamiento.

Debiera vincularse la identificación del problema local con un camino de actuación local, es decir, que se puedan utilizar medios y recursos endógenos para abordarlo, sin embargo se reconoce que las capacidades de los actores intervinientes no siempre están a este alcance. Es por ello que además de contar con información primaria respecto a la identificación de problemas se ha relevado al sector público y privado de los casos de estudio, y a algunos referentes provinciales en relación a las áreas de investigación: Producción, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

¹² Lechner, N (1996) Tres formas de coordinación social. Mimeo. México.

¹³ Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Bs. As.

¹⁴ Problema propiamente dicho, o situación problematizada en el marco de la planificación de la política pública.

Pues en este punto adquieren relevancia las capacidades y recursos de los actores para poder influenciar, participar y decidir sobre la agenda problematizada. Es decir, aparece el juego de intereses y los pesos de los jugadores (sus tácticas y estrategias). Por otro lado se evidencia la capacidad del Estado local para actuar sobre esa agenda o la incorporación o cooptación de otros niveles de gobierno.

Ahora bien, la forma en que un problema se incorpora a la agenda local para su tratamiento también tiene diferencias entre los diversos casos. En términos generales, se encuentran dos grandes tipos de conductas: una activa y otra expectante. En la primera, se incorpora el problema en la agenda y a partir de esta decisión se trazan las políticas y se buscan los apoyos y recursos necesarios para llevarla adelante. En la segunda, el problema se incorpora en la agenda a partir de la detección de una oportunidad para poder tratarlo. Es decir que, una vez detectado el problema, se actúa recién a partir de la identificación de una oportunidad.

Los municipios en la Provincia de Buenos Aires.

El art. 5 de la Constitución Nacional prescribe que las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal, por lo que cada provincia establece en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias, han conferido a los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas, como La Rioja y Santa Cruz entre otras. Además establece que las provincias deben asegurar en sus constituciones la “autonomía municipal” (art. 123), de esta manera, esta facultad-obligación de los Estados provinciales, implica el reconocimiento de la autonomía de sus municipios, fijando las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía. Si bien la Constitución Nacional reformada en 1994 estableció taxativamente la autonomía, la Provincia de Buenos Aires aún no se adaptó realizando las reformas jurídicas que puedan viabilizar este mandato a pesar de haber sido reformada su Constitución.

En la Provincia de Buenos Aires el sistema de organización municipal se ha estructurado sobre la base del Partido: el territorio provincial se divide en Partidos donde existe una ciudad principal o cabecera en la que tienen su asiento las autoridades municipales, y otros centros de población donde funcionan Delegaciones. Estas son descentralizaciones administrativas y sus autoridades son elegidas por el Intendente. El sistema territorial de organización municipal resulta un dato importante a la hora de analizar las capacidades y facultades de los Municipios. Bajo el sistema de partido, todo el territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, está bajo la jurisdicción de algún municipio –tanto áreas urbanizadas como espacios abiertos-, no hay espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones –provincial y municipal- coinciden o confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias, con todas las consecuencias que eso conlleva. Además, sobre las costas del Río del La Plata y el Puerto se superponen otras jurisdicciones de nivel nacional en los casos de Berisso y Ensenada.

La personalidad jurídica de los municipios en nuestra Provincia nace de la Constitución Provincial y su competencia emana de la voluntad del Legislador. Son, por lo tanto, instituciones político administrativas de competencia delegada para la atención de intereses y servicios locales. En la sección del Régimen

Municipal, en la Constitución Provincial, el art. 190 establece: “que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo”, resultando ambos órganos de base electiva.

Por lo tanto, la Ley Orgánica Municipal, en su Art. 25 define el alcance de las competencias municipales, expresando que “las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...”

La potestad reglamentaria reconocida por el Art. 27¹⁵ de la Ley Orgánica Municipal en sus distintos incisos, constituye una de las atribuciones más importantes del municipio, ya que explicita de manera

¹⁵ **ARTICULO 27°:** (Texto según Decreto ley 9117/78) Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: 1. - La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales. 2. - El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial. 3. - La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico. 4. - La imposición de nombres a las calles y a los sitios públicos. 5. - Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la Municipalidad y de los escribanos con relación al pago de los tributos municipales en ocasión de los actos notariales de transmisión o gravamen de bienes. 6. - La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales. 7 - La protección y cuidado de los animales. 8. - Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos. 9. - La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia. 10. - La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación, así como también el certificado de buena salud de las personas que intervengan en dichos procesos. 11. - La inspección y contraste de pesas y medidas. 12. - La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados. 13. - El registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado. 14. La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial. 15. - La publicidad en sitios públicos o de acceso público. 16. - La habilitación y el funcionamiento de los espectáculos públicos: como asimismo la prevención y prohibición del acceso para el público, por cualquier medio, a espectáculos, imágenes y objetos que afecten la moral pública, las buenas costumbres y los sentimientos de humanidad, particularmente cuando creen riesgos para la seguridad psíquica y física de los concurrentes o de los participantes. 17. - La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales. 18. - El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia. 19. - La ubicación, habilitación y funcionamiento de guardacoches, playas de maniobras y de estacionamiento. 20. - La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial. 21. - El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales. 22. - El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial. 23. - Los servicios de vehículos de alquiler y sus tarifas. 24. - La construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificios públicos y privados, así como también sus partes accesorias. 25. - Lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos. 26. - Los servicios fúnebres y casas de velatorios. 27. - El

detallada cuáles son las incumbencias del poder deliberativo local. Se evidencia mediante este detalle, tanto los alcances como los límites a las competencias del deliberante, que resultan mucho más atractivas en la letra que las del ejecutivo.

Por su parte, en el Art. 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las Ordenanzas.¹⁶

CUADRO 1. Potestades según la Ley Orgánica Municipal.

Departamento Ejecutivo	Departamento Deliberativo
<ul style="list-style-type: none"> - Convocar a elecciones - Promulgar y publicar las ordenanzas -Convocar al HCD a sesiones extraordinarias. -Representar a la Municipalidad. -Celebrar contratos. -Proyectar ordenanzas impositivas y el presupuesto -Realizar la prestación de servicios públicos. -Ejecución de obras públicas -Decidir sobre adjudicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Sanción de ordenanzas y disposiciones del municipio, ordenanzas impositivas y el presupuesto -Legislar sobre: ornato, asistencia social, seguridad, moralidad, educación, cultura, fomento, conservación. -Establecer delegaciones. -Autorizar la contratación de empréstitos, compra, venta, arriendo o gravamen sobre bienes municipales, convenios, consorcios o cooperativas para la prestación de servicios y realización de obra pública, solicitar expropiación -Organizar la carrera administrativa

En términos de competencias de gestión que requiere un gobierno local para gestionar políticas de desarrollo local, se debe reconocer que en la mayor parte de la literatura sobre el tema¹⁷ se hace referencia de manera implícita a la “responsabilidad” del líder local (Intendente) en la promoción de la gestión del desarrollo. Este proceso, por demás complejo, queda entonces en manos de una gestión liderada por el Ejecutivo, no reconociendo las competencias del cuerpo Deliberativo, aunque sí en coordinación y cooperación con el sector público y privado.

La relación entre los principales órganos es de colaboración, no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, aunque la Ley Orgánica le reconoce cierta jerarquización del Legislativo sobre el Ejecutivo, por ejemplo el control de la legalidad financiera (Arts. 65 y 66 LOM), el control de gestión (Art. 108 inc.7 LOM) etc.

El Intendente ejerce la Jefatura del Departamento Ejecutivo, cuya función esencial es la administrativa. Por ello, es el administrador legal y único del Municipio, excepto del Honorable Concejo Deliberante y de los organismos descentralizados que tienen su propia administración.

Algunos Municipios tienen un sistema embrionario de órgano jurídico, denominado Tribunal de Faltas, cuyos integrantes son designados por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. Su competencia

funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento. 28. - Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidas en el artículo 25º. b) Sobre creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del municipio

¹⁶ Art 26: “Las Ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales”.

¹⁷ Básicamente de autores españoles y latinoamericanos.

consiste en la resolución de las controversias entre los administrados y la administración municipal por faltas y contravenciones, sin perjuicio de su posible revisión judicial, en los tribunales nacionales o provinciales, según corresponda.

La Ley Orgánica Municipal se refiere además a los colaboradores políticos de la gestión del Intendente: Secretarios (de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, etc), Contaduría, Tesorería, y Oficina de Compras, Por debajo de ello, y estructurados en forma jerárquica se encuentran la burocracia municipal con personal de carrera en direcciones, departamentos, etc., lo que conforma la Estructura orgánico funcional del Departamento Ejecutivo. Dicha estructura contempla también los organismos descentralizados, que se han ido ampliando en los últimos años.

Por lo tanto, de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y Deliberativo, se observa una marcada distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica.

Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

Berisso y Ensenada. Organización Municipal

Para estudiar el carácter y el rol de las instituciones específicas del gobierno local correspondiente al Ejecutivo Municipal se analizó, en una primera instancia, el organigrama municipal y las misiones y funciones de las Secretarías, tomando como referencia los años 1994 y 2005.

En el Municipio de Ensenada, y de la comparación de organigramas se observa que:

- Se produjeron varios cambios tanto en las Secretarías como Subsecretarías: se dividieron Hacienda por un lado y Gobierno por otro, se crearon Desarrollo Social, Salud y Medio Ambiente y Producción y se mantuvieron Gestión Pública y Obras y Servicios Públicos.
- En cuanto a la vinculación de las políticas en estudio con las misiones y funciones de las respectivas Secretarías, se identifica: el fortalecimiento de la cuestión ambiental y de la producción, políticas que figuran con mayor relevancia dentro de las Secretarías específicas y, aparecen débilmente las de modernización municipal y desarrollo físico, aún estando bajo la órbita de la Secretaría que las representa.
- La importancia de cada área según la ubicación en el organigrama es mayor para Producción y Medio Ambiente¹⁸ y menor para Planeamiento cuyo rango es administrativo.

Queda evidenciado que desde el diseño institucional se cuenta con los espacios y competencias necesarias para que la gestión de gobierno local impulse, promueva y gestione proyectos y programas de desarrollo integral; sin embargo, la deficiente articulación vertical e inexistente relación horizontal entre las áreas de gobierno, forma parte de los esfuerzos pendientes, ya que hasta el momento se ha visto un desempeño “tradicional” como “partes separadas.”

¹⁸ Producción: Secretaría y Dirección de Producción; Medio ambiente: Secretaría compartida con Salud que cuenta con una Dirección de Promoción y Defensa del Medio Ambiente.

En el Municipio de Berisso se observa que:

- Sólo se han producido modificaciones en la estructura superior con la creación de la Secretaría Privada aunque sí se cambiaron una serie de rangos inferiores. Se destaca una escasa adaptación de la estructura general al nuevo rol municipal.
- Es la Secretaría de Gobierno quien tiene entre sus misiones modernizar y adaptar la estructura municipal aunque no la lleve adelante. Las políticas ambientales recaen en las funciones de Promoción Social, por lo cual se mantiene la tradicional visión del medio ambiente como una cuestión no problematizada. Sólo las políticas de producción se establecen claramente bajo la órbita de la respectiva Secretaría, esto es, la de Producción. Con respecto a las políticas de Desarrollo Físico y Planeamiento se ubica como una sola función de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Esto evidencia una clara desarticulación entre las políticas y las Secretarías en la mayoría de los casos.
- Dentro del organigrama municipal, el área de Medio Ambiente tiene rango de Departamento y está bajo el área de Salud; Producción no posee una estructura propia ejecutiva y Planeamiento conserva su ubicación como Dirección en la Secretaría de Obras Públicas.

Se puede concluir que en ambos Municipios las dependencias correspondientes a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años. Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local. Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

Desde el reconocimiento de los procesos de reforma administrativa y de “modernización municipal” en curso, en los dos Municipios aparece el programa RAFAM¹⁹. En el caso de Ensenada, se creó una figura de Coordinador del “Proyecto de Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el Desarrollo Institucional de la Municipalidad de Ensenada” que de hecho funciona dentro de la Secretaría de Gobierno pero aún no se han realizado cambios en el área de gestión pública de acuerdo a la vinculación con el mismo. Los resultados del trabajo de consultoría que estaban previstos no se han puesto en práctica en la institución ya sea el de perfeccionamiento de la organización y de los recursos humanos en la Administración Pública Municipal, como los de capacitación. Tampoco se han publicado los informes y resultados a la fecha, aunque el staff de trabajo forma parte de la Secretaría de Gobierno.

Sin embargo se puede inferir y esperar que mediante las acciones encaminadas por la actual gestión, que cuenta con un respaldo jurídico-administrativo amplio en misiones y funciones, se produzcan cambios incrementales de mejora en la gestión de gobierno.

En las áreas de Planeamiento y de Medio Ambiente, no hay planes de origen municipal. Las tareas que concretamente se realizan son las de adaptación de los prototipos, preparación de legajos y formularios

¹⁹ Programa de Reforma de la Administración Financiera en el ámbito Municipal de la provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo es el modernizar el sistema de información económica, contable y financiera de los municipios bonaerenses. Permite un mejor output de los sistemas de información y, además, mejora las cualidades de la información para la toma de decisiones: precisión, rapidez, objetividad, oportunidad, sencillez y claridad.

que les delegan la Nación y la Provincia en el marco de la implementación de los programas. Con respecto al personal, cuentan en su mayoría con profesionales que, entre los años 1994 y 2005, mantiene su cantidad y rango.

Producción, en Ensenada, cuenta con una estructura disponible pero bajo la órbita de la Secretaría Privada. También gestiona e implementa programas de Nación y Provincia. En Berisso esta área se vio reforzada fuertemente en personal.

En cuanto a la evaluación de la capacidad técnica de los Concejos Deliberantes y la caracterización socio-profesional de sus integrantes, en los dos casos los resultados de la investigación señalan que los Concejales participan mayoritariamente de la vida política municipal a partir de 2001 y 2003 con una escasa asistencia a cursos de capacitación. La diferencia central entre ambos Concejos es que en Ensenada tienen un nivel educativo mínimo mientras que en Berisso alcanzan el nivel secundario y universitario. Además no cuentan con cuerpos técnicos que puedan elaborar acciones tendientes a resolver aquellas cuestiones problemáticas o diseñar políticas de fomento para el desarrollo.

Estos datos permiten afirmar que:

- La capacidad técnica de los Ejecutivos se caracteriza por la presencia de profesionales que se actualizan escasamente y que están focalizados a implementar las políticas que provienen de Nación y de Provincia sin generar políticas locales
- La conformación de los Concejos Deliberantes no presentan una calificación o preparación adecuada para abordar las problemáticas ni tampoco para formular políticas alternativas.
- **La construcción de los problemas y la formulación de políticas**

Actores locales

-Poder Ejecutivo municipal

Secretarías de Obras Públicas:

En el Municipio de Ensenada los problemas enunciados por el Secretario corresponden a cuestiones sectoriales relacionadas con la recolección de residuos, infraestructura vial, desagües cloacales, mientras que las ventajas y los proyectos necesarios tienen que ver con la Producción en lo relativo al desarrollo industrial y al turismo. Los proyectos manejados son el Plan Federal de Viviendas y de Obras Públicas y los proyectos presentados por esa Secretaría al Concejo se relacionan con fondos asignados por Provincia y Nación, cuyo destino ya está determinado, señalando la escasez del presupuesto municipal para proyectos locales.

En el caso de Berisso, los problemas se asocian al Ordenamiento Territorial y a la falta de trabajo, mientras que las ventajas se refieren a los recursos humanos y naturales y al compromiso político. Tanto en los proyectos necesarios para llevar adelante una estrategia de desarrollo local como en los proyectos manejados por el funcionario en los últimos tiempos, se hace referencia al Ordenamiento Territorial²⁰.

²⁰ borde costero, construcción de viviendas

Frente a ello, los proyectos presentados al Concejo desde la Secretaría tienen que ver con la Organización Municipal²¹.

En ambos municipios se destaca que los problemas están estrechamente vinculados con la gestión de esta Secretaría, las ventajas se asociarían con el desarrollo Productivo y los proyectos que ejecutan, se realizan con recursos extra-municipales.

Secretaría de Hacienda:

En Ensenada, los problemas señalados tienen que ver con el Ordenamiento Territorial y la disposición de los residuos sólidos (CEAMSE) y las ventajas tienen que ver con la Producción industrial y turística. Los proyectos necesarios se relacionan con la Producción y el Ordenamiento Territorial y los manejados por el funcionario y presentados en el Concejo tienen que ver con la Organización Municipal (saneamiento de la administración municipal, Rafam)

Desde la Secretaría de Hacienda de Berisso, la identificación de los problemas tiene que ver con la desocupación, la Producción y el Ordenamiento Territorial; las ventajas también se relacionan con la Producción²² y con el Ordenamiento Territorial. Los proyectos necesarios se vinculan con la Producción y el turismo, y los manejados por la Secretaría son de Ordenamiento Territorial²³. Los proyectos elevados al Concejo son relativos a la Organización Municipal²⁴ y con incidencia sectorial en el Ordenamiento Territorial (Plan Federal de viviendas). Tanto en Ensenada como en Berisso, desde las Secretarías de Hacienda se encuentran problemas en el Ordenamiento Territorial, mientras que las ventajas y los proyectos necesarios se asocian con la Producción y el Turismo. Se asemejan además en los proyectos manejados y elevados al Concejo puesto que tienen que ver con la Organización Municipal en los dos casos. Se puede deducir que relacionan las cuestiones económicas/productivas del sector PYME y MIPYME con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local. Sin embargo los proyectos manejados y elevados al Concejo tienen que ver con la Organización Municipal, es decir, con el funcionamiento interno de la estructura de gobierno. No se evidencia un interés explícito por mejorar la cuestión fiscal o de flujo de capitales y de inversión en los responsables de Hacienda

Secretaría de Bienestar Social:

La Secretaria de Bienestar Social de Ensenada considera que los problemas giran en torno a la misma cuestión: el problema de las inundaciones. Las tres ventajas están relacionadas con la Producción asociada al turismo. Los proyectos necesarios tienen que ver con fortalecer la infraestructura de la ciudad para evitar las inundaciones. Frente a lo expuesto los proyectos manejados por la Secretaría se inscriben en el Programa Adolescentes²⁵, sin haber presentado ningún proyecto al Concejo, solamente se está elaborando uno sobre discapacidad. Se destaca, a través de esta Secretaría, tanto el problema como la necesidad de resolución de las inundaciones periódicas, estando esta situación por fuera de sus

²¹ elección de delegados municipales y aprobación de ordenanzas para la modificación de la normativa municipal

²² Puerto y Polo Petroquímico

²³ infraestructura vial, planes de bacheo, construcción de centro municipal, etc

²⁴ presupuesto, compra de Casa de la Cultura

²⁵ Programa Provincial destinado a Adolescentes en riesgo. El Municipio desde esta Secretaría concentra 38.

atribuciones y capacidades, siendo altamente afectada por las mismas debido a la asistencia que se debe brindar a la población .

Secretaría de Gobierno:

En la enumeración de los problemas, desde esta Secretaría en Ensenada figura en primer lugar la desocupación; en las ventajas que presenta la ciudad para su desarrollo aparece la Producción en relación con las Industrias, el Puerto y el Turismo. Los proyectos necesarios también tienen que ver con la Producción industrial y el Turismo, y con la realización de un Plan Estratégico Local. Respecto de los proyectos manejados por el funcionario, figuran políticas de Ordenamiento Territorial y de Organización Municipal²⁶, y coincidentemente con los proyectos presentados en el Concejo se suma uno asociado al tratamiento de residuos sólidos.

En este caso se observa una coordinación en la construcción de la política puesto que la problemática local, las ventajas presentes y los proyectos manejados y presentados al Concejo giran en torno a las mismas cuestiones: la Producción, el Ordenamiento Territorial y la Organización Municipal. Al visualizar este contexto, estas se encuadran en las misiones y funciones propias de esta Secretaría que sugiere una mirada global del municipio con el objetivo de encarar políticas estructurales en el Partido.

Secretaría de Producción:

En la enumeración de los problemas más graves de la ciudad que se realiza desde la Secretaría de Producción de Berisso, sobresalen aquellos que tienen que ver con la Producción, el Ordenamiento Territorial y la Contaminación ambiental, mientras que las ventajas que presenta la ciudad para su desarrollo son más específicas, puesto que tienen que ver con la participación del Municipio en la Microregión, la posible explotación turística y productiva de la zona costera y el desarrollo del Puerto. Los proyectos nombrados en la encuesta están estrechamente vinculados con estas ventajas puesto que se potenciarían estas oportunidades con: la construcción del terraplén costero y el desarrollo parque industrial y portuario. Los proyectos manejados por el funcionario están también relacionados con estos puntos, e incluye la Modernización Municipal con el Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Aquí se observa, una vez más, una fuerte relación entre los elementos que permiten la “construcción” de una política.

-Concejos Deliberantes

Considerando las respuestas que emanan de la encuesta realizada, en el caso de Ensenada, los problemas manifestados se asocian a la contaminación ambiental y a la falta de trabajo, mientras que las ventajas se vinculan con la centralidad del Parque Industrial y del Polo Petroquímico como oportunidades para el desarrollo. Por otro lado, los proyectos necesarios están relacionados con estas ventajas mientras que los proyectos presentados están predominantemente vinculados con el Ordenamiento Territorial (fundamentalmente de infraestructura vial para el transporte). Sobre la presentación de proyectos, las

²⁶ Plan de Reforma y Fortalecimiento institucional

respuestas se asocian a otras categorías²⁷ y no se ha contestado sobre la aprobación (o no aprobación) de los proyectos.

Se destaca, analizando las respuestas, que los problemas identificados se relacionan estrechamente con las supuestas ventajas (tal es el caso del Polo Industrial-Petroquímico como generadora de contaminación y de empleo) y que los proyectos necesarios se redireccionan hacia otra cuestión que no tiene que ver ni con la resolución de las problemáticas ni con el fomento de las ventajas. Cabe señalar la poca relación que se establece entre las problemáticas identificadas y los proyectos presentados, que conforma en su mayoría otras categorías. Un dato interesante es la no respuesta sobre la aprobación de las propuestas presentadas, dejando lugar a pensar en la escasa actividad de los Concejos.

En Berisso, el mayor problema identificado es la falta de trabajo, la principal ventaja es la existencia del Puerto y los proyectos necesarios para llevar adelante una estrategia de desarrollo local se vinculan con la creación del Parque industrial y el desarrollo del Turismo. Con respecto a los proyectos manejados por los Concejales, las respuestas centralmente tienen que ver con el Ordenamiento Territorial, específicamente con la infraestructura, y los proyectos presentados son también de Ordenamiento Territorial y mejoramiento de la Organización Municipal. Al igual que en Ensenada, la pregunta sobre la aprobación o no de los proyectos no ha sido contestada en la mayoría de los casos, salvo algunos que especificaban que no habían sido aprobado.

Se observa, a partir de las respuestas vertidas, que la problemática se asociaría con la ventaja destacada, mientras que tanto los proyectos manejados como aquellos presentados por los Concejales, se refieren a cuestiones por fuera de esta vinculación²⁸.

Se puede afirmar que en ambos Municipios existe una desarticulación entre problema-ventaja y proyecto presentado y que, en este último punto, los Concejales no dirigen su accionar vinculando las necesidades de sus municipios con las oportunidades para la resolución de problemas identificados por ellos.

Podría argumentarse que, tanto los problemas o cuestiones ponderadas como pendientes y las ventajas, no son plausibles de abordar desde la estructura del gobierno local ya que corren por niveles de decisión superiores (presupuesto, nación, provincia) mientras que los proyectos presentados por los concejales se corresponden a un nivel decisorio auténticamente local. Sin embargo ello no indica que sean los temas intensamente sentidos por los ciudadanos.

Ambos Concejos Deliberantes, según las encuestas, encuentran que el problema central de sus Municipios es la falta de trabajo. Ensenada le suma a esta cuestión el problema de la contaminación. Asociado a esos problemas se visualiza la industria Petroquímica y el Puerto como posibles fuentes de trabajo asociado al desarrollo en Ensenada y Berisso, respectivamente.

Actores Provinciales.

²⁷ “boleto mínimo para jubilados”, “pasantías educativas” “drogadicción”

²⁸ Reflejo de esta situación es una encuesta donde se ubica el problema de la desocupación, se enuncia como ventaja la existencia del Puerto y de las Petroquímicas pero los proyectos manejados tuvieron que ver con la compra de edificios públicos y los proyectos presentados son “sala velatoria municipal, creación de la subdirección de tránsito y del cementerio de Héroes de Malvinas”

Ministerio de la Producción. Dirección de Producción.

Desde ésta Dirección se implementa un programa de Distritos Industriales en determinadas regiones de la Provincia. A pesar de reconocer que tanto Berisso como Ensenada integran un Consejo Consultivo Regional junto con Brandsen, La Plata, Magdalena y Punta Indio, el programa de Distritos Industriales no se implementa en esas dos localidades (a pesar de la existencia y relevancia del Polígono). Hay identificados algunos potenciales, pero como se trabaja desde la demanda y no ha habido todavía ninguna solicitud desde el Municipio, no se ha avanzado ni intervenido.

Secretaría de Política Ambiental.

Desde esta Secretaría se identifican como problemas más graves de la región La Plata, Berisso y Ensenada los impactos ambientales derivados de los procesos productivos y actividades del Polo Industrial, la contaminación de la franja costera del Río de la Plata por el aporte de efluentes cloacales sin adecuado tratamiento depurativo, la presencia del centro de disposición final de residuos sólidos (CEAMSE) y la falta de una adecuada planificación urbana – territorial. Como ventajas de la región, se enumeran la presencia de Casas de Altos estudios, la presencia de todos los organismos del Poder Ejecutivo Provincial y el patrimonio histórico, social, cultural y arquitectónico. Los proyectos más importantes que el organismo manejó son las guardias ambientales periódicas en el polo petroquímico, la elaboración de un convenio Marco con la Prefectura Naval Argentina para el monitoreo de la calidad de agua en zona de puerto y zona costera y en particular la coordinación y ejecución de Talleres.

La visión expuesta por la Secretaría engloba a los municipios pertenecientes a una misma región y las respuestas que proporciona se dan desde una mirada específicamente ambiental.

Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

Esta Dirección propicia la realización de Planes Urbanos y Territoriales, con gestión interjurisdiccional, aunque las prácticas de planificación desde la Provincia se han desarticulado hace unos años.

En relación a la región, se planteó la falta de Planificación integral. Asimismo se resalta la debilidad institucional de los municipios de Berisso y Ensenada para la resolución de los problemas sobre su territorio. Esta cuestión se ve agravada por la superposición de competencias y jurisdicciones en la zona costera y portuaria.

Consorcio de Gestión del Puerto La Plata.

Los problemas identificados tienen que ver con la desocupación y con el Ordenamiento territorial especialmente relacionados con la falta de infraestructura. Las ventajas se asocian al Puerto y su pertenencia a la RMBA. Los proyectos necesarios tienen que ver con el Ordenamiento Territorial (accesos al Puerto) y la Producción. También aquellos realizados se vinculan con Infraestructura.

***Otros Actores no gubernamentales*²⁹**

²⁹ Cooperativa de La Costa, ONG Ala Plástica, Asociación Abruzzese y centro Vecinal de Punta Lara, Asamblea Barrial, Sindicato de trabajadores Municipales de Ensenada, Productor Individual. Familia Mugia, Centro de Educación Agrícola de Berisso.

Los problemas identificados por los actores sociales encuestados de Ensenada y de Berisso coinciden en sus respuestas. Ellos son: el desempleo, la contaminación y la falta de infraestructura. En cuanto a las ventajas están relacionadas con la Producción, el Turismo y con aquellas que se derivan de su pertenencia al RMBA (por ejemplo, la cercanía de las Universidades). Los proyectos o acciones más relevantes en los últimos años se asocian con el Puerto, el Turismo y la producción vitivinícola. Se destaca entonces que existe una relación entre las ventajas y las políticas recientes identificadas.

▪ **Las articulaciones políticas y las vinculaciones entre actores.**

Tanto en Ensenada como en Berisso se ha relevado la percepción de los actores de la sociedad civil en cuanto a los modos y causas por los cuales son convocados por el Municipio, desde el departamento Ejecutivo y/o desde el Concejo Deliberante. Entre las convocatorias se destacan la cooperación en eventos de exposición de valores locales (ferias, etc) y eventos de carácter público organizados por el Ejecutivo. En el caso de la convocatoria eventual del Ejecutivo están motivados por actos y/o reuniones de carácter público, no habiéndose registrado convocatoria por parte del Concejo Deliberante a las organizaciones. Se infiere que la manera de vincularse de los Municipios con los actores de la sociedad civil no son de carácter permanente, ni continuo, ni vinculante. Por lo tanto, no son interacciones tendientes al logro de consensos, excepto en el caso de la convocatoria para ferias y eventos entre las que se destacan actividades socio productivas locales.

Respecto a las vinculaciones institucionales permanentes o esporádicas con otros actores de la sociedad civil, se manifiestan relaciones con organizaciones de acuerdo al alcance de sus intereses: local, microregional y extraregional; entrelazando las temáticas de interés puntual y particular con las problemáticas de carácter regional, entre las cuales se destacan contaminación y desempleo.

En el caso de los entrevistados pertenecientes al gobierno provincial, no destacaron vinculaciones ni demandas específicas de los Municipios en estudio. Solo en el caso de la Secretaría de Política Ambiental se refirieron a los temas o problemas que convocan a organizaciones sociales de la región La Plata Berisso y Ensenada son: i.) Coordinación de Talleres sobre Floraciones de algas potencialmente tóxicas – establecimiento de un Sistema de Avisos y Alertas; ii.) Coordinación de tareas con la Prefectura Naval Argentina en episodios de mortandad masiva de peces en la zona costera del Río de la Plata; iii) Coordinación de tareas con el Consorcio de Gestión Puerto La Plata y la Prefectura Naval Argentina en episodios de derrames de Hidrocarburos y líquidos de depósitos de sentina en la zona de puerto y zona costera.

Puede concluirse que el nivel de gobierno provincial y local no establecen vinculaciones con los actores de la sociedad civil en torno a las políticas en estudio. Las convocatorias en los casos que se han señalado se realizan al parecer sólo para cumplir formalidades y estas organizaciones no muestran mayores desacuerdos o propuestas en su modo de vincularse con el Municipio, ya que asumen su “formalidad”.

CONCLUSIONES.

-Desde lo jurídico- legal y de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y Deliberativo a partir de la Ley Orgánica Municipal, se observa una marcada

distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica. Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

-En cuanto a las Estructuras Organizativas, sólo en el caso de Ensenada se presentan algunas transformaciones. Cabe destacar que las áreas cuyas misiones y funciones se corresponden con las políticas objeto de estudio tampoco se han adaptado a las transformaciones³⁰ pero han mantenido su personal calificado profesionalmente que actúa centralmente para adaptar las políticas que recaen en sus Secretarías. Dominan las relaciones verticales y están ausentes las horizontales.

-En lo relativo a la construcción de políticas, esto es, en la relación que presentan los Concejales, los Secretarios y los actores sociales y Provinciales respecto de la identificación de los problemas, las ventajas que presentan los Municipios y las políticas implementadas, se puede afirmar que:

- En cuanto al Poder Ejecutivo, desde la Secretaría de Obras Públicas se destaca que los problemas identificados están estrechamente vinculados con su gestión pero las ventajas se asociarían con el desarrollo Productivo y los proyectos que ejecutan, se realizan con recursos extra-municipales. Tanto en Ensenada como en Berisso, desde las Secretarías de Hacienda destacan problemas vinculados al Ordenamiento Territorial, mientras que las ventajas y los proyectos considerados necesarios se asocian con la Producción y el Turismo. Los proyectos manejados y elevados al Concejo, en ambos Municipios, tienen que ver con la Organización Municipal. Con respecto a la Secretaría de Bienestar social la problemática de las inundaciones periódicas constituye la cuestión central a pesar de estar por fuera de sus atribuciones pero siendo altamente afectada por las mismas debido a la asistencia que se debe brindar a la población. Tanto la Secretaría de Gobierno de Ensenada como la de Producción de Berisso plantean una coordinación en la construcción de la política puesto que la problemática local, las ventajas presentes y los proyectos manejados y presentados al Concejo giran en torno a las mismas cuestiones.

En el Ejecutivo de ambos Municipios “construyen” las políticas de forma idéntica: reciben programas y planes de la Provincia y de la Nación, los adaptan según los rasgos particulares de sus localidades y los implementan. Los Municipios no poseen recursos para generar políticas propias de carácter local y las escasas acciones que encaran tienen que ver con infraestructura y servicios urbanos. De esta forma, los problemas se resuelven según la política elaborada, proyectada y evaluada desde otras jurisdicciones superiores.

Más que construir políticas, los Municipios desde sus distintas instancias, actúan a modo de “polea” entre las jurisdicciones superiores y los ciudadanos. La conducta en cuanto a las políticas es expectante y no activa.

- En los Concejos Deliberantes existe una desarticulación entre problema y ventaja destacado por los actores con los proyectos que ellos presentan. En este último punto, los Concejales no dirigen su accionar

³⁰ En ambos Municipios las áreas correspondiente a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área (Medio ambiente junto con Salud), o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años (Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local). Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

vinculando las necesidades de sus Municipios con las oportunidades que se presentan. A pesar de tener un margen de acción importante para la elaboración de las normativas municipales, no poseen personal de apoyo técnico para resolverlo adecuadamente, por lo que su visión y actividad legislativa es coyuntural, sesgada, muy específica y de corte puramente local.

- Las cuestiones identificadas como problemáticas por los distintos actores por lo general no se relacionan con las ventajas reconocidas en cada Municipio ni con las políticas que se debieran implementar para resolverla. El problema central enunciado por todos los actores es la desocupación, cuya resolución excede la capacidad de gestión del gobierno local. Otra se asocia con las inundaciones pero se enuncia sólo desde las Ongs y la Secretaría de Bienestar Social de Ensenada y no desde el Concejo Deliberante o el resto del Departamento Ejecutivo.

- Los actores provinciales tienen una visión de las problemáticas y de la construcción de políticas considerando los Municipios no desde su particularidad sino como parte de una región. En términos generales el sector público provincial diseña y ofrece servicios por medio de políticas y programas que a demanda de los municipios colabora en su implementación. Esta demanda puede ser en función de la planificación local, o bien se requiere la asistencia para cubrir los déficit de personal, recursos, etc.

El Estado provincial presenta deficiencias en su estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio y tampoco tiene la capacidad de incorporar en sus prácticas de gestión las instancias supramunicipales. Esto explica, entonces, por qué los gobiernos provinciales continúan aplicando territorialmente sus políticas de forma sectorial y radial, soslayando a los entes de cooperación intermunicipal en el caso de que existan y/o desconociendo a otros actores del territorio. En el caso de Ensenada y Berisso, la implementación de políticas provinciales corre por caminos diversos, incluso burocráticos, que no se imbrican con la realidad local.

- En cuanto a la relación que se establece entre actores de la sociedad civil y Municipios, se puede concluir, siguiendo a Villar³¹, que actúan por la radialidad³² que establecen los primeros, constituyéndose en términos de lobby e influencia a partir de lo cual la articulación horizontal entre los actores sociales es escasa. Además el objetivo de los actores sociales es que se atiendan sus reclamos u obtener ciertas ventajas, o también, a veces aspiran a lograr apoyo político e institucional en las negociaciones con otros niveles de gobierno. Por otro lado, los actores nacionales e internacionales con poder reconocido, como las grandes empresas localizadas en los municipios estudiados, REPSOL-YPF, por ejemplo, tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, las iniciativas gubernamentales pero rara vez tienen el poder de vetarlas, con lo cual el Estado mantiene una cierta independencia para la toma de decisiones.

Esta radialidad de las relaciones entre Sociedad y Estado en los casos de Ensenada y Berisso se produce tanto en relación al Estado local como al Provincial, ya que en las áreas de investigación, se ha

³¹ Villar (2006) Trabajo de consultoría sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo

³² La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones. En efecto, los distintos actores interactúan directamente con el municipio y escasamente entre ellos.

evidenciado que la centralidad recae sobre el gobierno provincial para el caso de Medio Ambiente, siendo el actor estatal de mayor capacidad de acción y omisión en la temática.

La incorporación de la planificación estratégica y de algunas políticas de desarrollo local ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. La construcción de una visión estratégica del conjunto de la sociedad sigue siendo una asignatura pendiente.

Si bien la regionalización de políticas y de recursos resulta una herramienta imprescindible para superar los problemas del inframunicipalismo en algunas zonas rurales de la Provincia de Buenos Aires, también en las áreas metropolitanas en general, y especialmente en el Conurbano, las soluciones intermunicipales resultan impostergables como en el caso que nos ocupa³³.

Bibliografía

- Arocena, J. (1995) “Una investigación de procesos de desarrollo local” en El desarrollo local, un desafío contemporáneo. CLAEH. Nueva Sociedad. Buenos Aires
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2000) “Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2004) “Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento” Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Díaz C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local
- Hernández, A (1999) “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable” Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- Lechner, N (1996) Tres formas de coordinación social. Mimeo. México.
- Oszlak, O. y O’Donnel, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid.
- Rossi, D. (2003) Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.
- Sabsay, D, García M, Napolí A y Ryan, D (1999) “Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.
- Villar (2006) Informe sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo
- Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.
- Massolo, A (1998) Introducción en Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue. Serie temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén

Resumen

El objetivo general del trabajo consiste en el reconocimiento de la capacidad de gestión de los municipios de Ensenada y Berisso para la formulación de políticas urbanas para el desarrollo local, y de este modo contribuir a la definición de políticas regionales contemplando la articulación con sectores de la producción y con otras jurisdicciones del área metropolitana.

³³Rossi, D. (2003) Aportes Hacia Una Regionalización Posible Y Necesaria Para Los Municipios De La Provincia De Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.

El proceso metodológico que guía el trabajo se apoya en dos técnicas de recolección de la información, encuestas de respuesta abierta y entrevistas, tanto a los decisores locales (del Concejo Deliberante y del Ejecutivo municipal) como a referentes de las áreas de políticas de desarrollo a nivel provincial (Secretarías de Producción, Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente).

Las ideas síntesis de la investigación giran en torno a la desarticulación entre las áreas vinculadas al desarrollo dentro de cada municipio, entre los gobiernos locales a fin de impulsar estrategias conjuntas, y finalmente entre el nivel local y el provincial, ya que éste actúa como proveedor de herramientas diseñadas desde la oferta y no a la demanda adecuada a las necesidades territoriales de cada Municipio.