

# POLITICAS PARTICIPATIVAS LOCALES EN CIUDADES BONAERENSES, ARGENTINA

05/10/2014

**Rofman, Adriana.** (UNGS), Investigadora Docente Adjunta. arofman@ungs.edu.ar, Juan María Gutiérrez St 1150, 1613 Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. Tel. 5411 4469-7799

**Foglia, Carolina** (UNGS), Investigadora Docente Asistente cfoglia@ungs.edu.ar, Juan María Gutiérrez St 1150, 1613 Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina Tel.011 4469-7795 int. 7240.

**Palabras claves:** políticas públicas, participación, nivel local de gobierno.

## 1. Introducción

La multiplicación de experiencias de formulación y gestión participativa de políticas públicas, durante las últimas décadas, ha convocado la mirada de numerosos analistas e investigadores sobre esta temática, y es así que, en la actualidad se cuenta con una cantidad interesante de estudios sobre intervenciones estatales desarrolladas en un marco de interacción entre el Estado y actores de la sociedad.

Podría afirmarse que la relevancia que ha ganado este tema está estrechamente ligada con el proceso de pérdida de legitimidad que está enfrentando la institución estatal, los modelos centralizados de producción de políticas públicas y los mecanismos de la democracia representativa. Estas instituciones, propias del despliegue de los estados nacionales durante el siglo XX, resultan demasiado rígidas para hacer frente a la diversificación de demandas y formas de articulación de la sociedad que emergieron a finales del siglo pasado. En esta época post industrial, la democratización del Estado parece requerir de mecanismos más flexibles y plurales.

El creciente interés de las ciencias sociales y los análisis políticos en el estudio de las modalidades de interacción entre la sociedad y el Estado en los procesos de política puede ser comprendido en este marco, ya que buena parte de los estudiosos del tema comparten esa perspectiva esperanzada acerca de las potencialidades democratizantes y transformadoras de estas iniciativas.

Este artículo se propone contribuir a este campo de conocimiento, pero intentando tomar distancia de la perspectiva que, comprometida con el objeto, se enfoca a destacar los impactos positivos de las experiencias participativas en el plano de la expansión de la democracia. Proponemos, en cambio, en una lectura analítica, que se interesa por comprender estos fenómenos desde una matriz de análisis político-territorial; esto es, que profundice en las dimensiones sociopolíticas y territoriales de las experiencias. En esta línea, buscamos identificar patrones o modelos locales de gestión de políticas de diseño participativo, lo que nos ha llevado a profundizar en el estudio de las iniciativas de cuatro municipios o partidos<sup>1</sup> de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina.

A estos fines, el texto se inicia con una breve presentación del tema de estudio: las políticas locales de diseño participativo, proponiendo un esquema de clasificación básico del campo;

---

1 El territorio argentino, además de estar organizado en provincias, que constituyen divisiones territoriales de primer orden, está dividido en departamentos o partidos que constituyen divisiones de segundo orden. En la Provincia de Buenos Aires, estos partidos coinciden con los límites departamentales de las jurisdicciones locales (divisiones de tercer orden) llamados municipios.

sigue con la exposición del enfoque de análisis político-territorial que sostiene este estudio; continúa con la descripción de las iniciativas identificadas en los cuatro municipios seleccionados, para finalizar con una reflexiones generales que se orientan a poner en evidencia la riqueza de este marco de análisis.

## 2. Modelos de gestión local de políticas de diseño participativo

La propuesta de este artículo apunta a analizar estos fenómenos desde una perspectiva analítica alejada de los estudios evaluativos que se interesan por medir su impacto en la ampliación democrática o en la calidad de las políticas. Más bien, nos interesa comprender las **condiciones** en las que se desarrollan las iniciativas de diseño participativo, haciendo especial hincapié en las **características socioeconómicas y político institucionales de los territorios donde se inscriben**. Por ello, nos concentraremos en el nivel local del gobierno, con el fin de ponderar las condiciones diferenciales de los distintos municipios considerados, como expresión de las características territoriales.

En este sentido, nos proponemos analizar las características generales que asumen los procesos de **producción de políticas públicas de diseño participativo**, en diferentes municipios de la Provincia de Buenos Aires. El término “políticas de diseño participativo” refiere, en este trabajo, a aquellas intervenciones del Estado que se apoyan en una estructura multiactoral de gestión, esto es, que incorporan a actores no estatales en los momentos de formulación, implementación o control de las acciones públicas.

Dado que esta definición abarca un universo muy amplio de iniciativas, distinguimos cuatro diferentes categorías de políticas, que se diferencian principalmente en base a sus objetivos 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.

Se señalaba previamente que esta indagación se orienta al análisis de las políticas locales, pero cabe aclarar que concentrar el foco en el este nivel no significa restringir el análisis sólo a las políticas de origen municipal local, puesto que, en el sistema de distribución de competencias y recursos que marca la relación interjurisdiccional en nuestro país, los gobiernos municipales desempeñan un papel muy limitado en el plano de la formulación y diseño de las intervenciones estatales. Por lo tanto, tomamos en consideración para este análisis, al conjunto de políticas estatales que se implementan en el territorio del partido, incluyendo a las de origen nacional o provincial.

De este modo, el foco del análisis está orientado a caracterizar los patrones de producción y gestión de políticas de diseño participativo en cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina. Esta provincia no sólo es el estado subnacional con mayor población y participación en la producción nacional, concentrando el 38,9% de la población del país, generando el 36% del PBI nacional y albergando el 48% de la producción industrial, sino que además se distingue porque dentro de sus límites se encuentran realidades territoriales muy dispares: desde los municipios que forman el “Conurbano Bonaerense” (CB) que conforman la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires, hasta ciudades medianas que constituyen el centro económico de las zonas rurales de mayor productividad del país. Así, si bien en el plano administrativo los municipios bonaerenses se rigen por una misma pauta normativa<sup>2</sup>, sus estructuras político institucionales se insertan en estructuras socioeconómicas y sociopolíticas sumamente diferentes. Es por ello que, tomaremos como objetos de estudio a cuatro municipios, dos de los cuales forman parte del Conurbano Bonaerense y muestran rasgos propios de localidades periféricas de una gran ciudad metropolitana, y otros dos municipios del interior de la provincia, que corresponden a ciudades intermedias con dinámicas económicas más autónomas.

Se han seleccionado entonces, cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires, San Miguel y San Fernando pertenecientes a la Región Metropolitana de Buenos Aires, y, Mar del Plata<sup>3</sup> y Pergamino que constituyen núcleos urbanos importantes del interior de la provincia.

### **3.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

---

<sup>2</sup> Los 135 municipios/partidos que conforman la provincia de Buenos Aires se encuentran organizados por una ley provincial sancionada mediante decreto ley 6.769/58 (con sucesivas modificaciones) que se denomina Ley Orgánica de las Municipalidades.

<sup>3</sup> La denominación institucional del municipio de esta ciudad es General Pueyrredón, pero habitualmente se lo designa con el nombre la ciudad cabecera : Mar del Plata.

participativo; y que a la vez, el despliegue de las políticas en el ámbito local, tiene implicancias a nivel territorial.

Estos postulados requieren precisar mejor el concepto de territorio. En una primera aproximación, este término remite a la consideración del espacio como contexto, punto de partida del análisis de los condicionamientos espaciales –en los planos social, económico, político e institucional- de los fenómenos sociales. Desde esta perspectiva, se hace interesante considerar la relevancia que adquiere el territorio como lugar de construcción social y política e instancia de articulación de múltiples decisiones, puesto que, como también señalan Duncan y Savage (1989), los fenómenos políticos suceden en “arenas espaciales”.

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) por un lado y, por el otro, con la ciudadanía en general. En este sentido, diferentes factores facilitan el despliegue de instrumentos de políticas de diseño participativo, entre las que se destacan: 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.

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.

Las iniciativas de diseño participativo inciden de diversas maneras en el territorio, tanto en los componentes materiales del espacio – como las obras de infraestructura, la localización de las actividades económicas, el uso del suelo, por ejemplo-, como también en los aspectos políticos de la territorialidad, particularmente en la estructura político institucional del Estado y su relación con la sociedad.

Analizar los procesos políticos de construcción del territorio permite ver la faz dinámica de este fenómeno, es decir, los procesos de constitución, reproducción y cuestionamiento de los sistemas de autoridad política, y advertir que las estructuras político-administrativas y otras formas de autoridad territorial son, en realidad, cristalizaciones temporales de un movimiento permanente de interacción entre grupos y actores sociales que procuran instalar sus propios intereses y sistemas de poder en la gestión de los territorios.

En este sentido es que Di Meo (2001) y Sack (1986) consideran que la territorialidad es el resultado de los intentos de control del espacio, lo que trae consigo políticas de delimitación geográfica del poder. La dimensión política de la constitución del territorio está asociada estrechamente a la aspiración a consolidar relaciones de poder, lo que se cristaliza en instituciones político-administrativas –estructura jurisdiccional- y en la referencia o cobertura territorial de las políticas públicas.

Es así que la estructura 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, así como 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.

Por lo tanto, hacer visible la dimensión territorial de la estructura institucional nos llevaría a analizar al aparato estatal municipal y al sistema político local, y a la estructura interjurisdiccional de procesamiento de las políticas públicas. Ampliando la mirada hacia la sociedad, desde este punto de vista cabría profundizar en las características de las tramas asociativas, las alianzas entre actores económicos, el capital social, la cultura política, entre otros, del territorio en consideración.

De este conjunto de factores, en este estudio hemos seleccionado aquéllos que constituyen, en la propuesta de Subirats *et al* (2008), ejes centrales del modelo de análisis de los “espacios políticos públicos”. Esta noción permite aproximarnos al estudio del Estado “en acción”, ya que lleva a considerar las intervenciones de los actores públicos y privados implicados en una problemática específica y sus interacciones en la arena política, prestando especial atención a los recursos con que cuentan cada uno de ellos y, a la vez, reconociendo la relativa estabilidad de los marcos institucionales que encuadran sus acciones. El espacio analítico en que se articulan estos tres elementos –actores, recursos e instituciones– constituye así, el foco del análisis de políticas públicas. Se propone abordar las políticas públicas desde el ángulo específico de la lógica de la acción que permite comprender las interacciones de los actores político-administrativos y sociales en un ámbito determinado. Sugiere además integrar en el análisis la influencia de las instituciones, tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados sustanciales de la acción pública, y dedicar una atención particular a los recursos que los diversos actores movilizan para hacer valer sus intereses, lo que permite combinar positivamente el análisis de políticas públicas con los aportes de la gestión pública.

A continuación presentamos las dimensiones y variables que constituyen el marco de análisis político-territorial, y que guían nuestro abordaje de políticas participativas. La matriz que se presenta en la tabla siguiente se propone desagregar las dos dimensiones de análisis antes desarrolladas: la política y la territorial; en tres niveles diferentes: el plano del contexto espacial en el que se desarrollan las experiencias participativas –en este caso el local-; el nivel de las políticas, donde se detallan las variables que hacen a su diseño institucional y las formas de intervención; y el nivel de los actores, donde se distingue entre aquellos estatales y sociales con el fin de identificar las características y recursos de cada ámbito.

### **MATRIZ DE ANÁLISIS POLITICO-TERRITORIAL**

<b>Niveles de análisis</b>	<b>Dimensión política</b>	<b>Dimensión territorial</b>
<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características político-institucionales del Estado local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización socioeconómica política del municipio</li> </ul>
<b>Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de política, según clasificación previa</li> <li>• Objetivos y cobertura</li> <li>• Marco institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura interjurisdiccional</li> <li>• Efectos en el territorio</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de participación, según momento del ciclo de las políticas</li> </ul>	
<b>Actores</b>	<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos: posición en estructura social / política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción territorial</li> </ul>
	<b>Estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación del organismo a cargo de la política en la estructura del Estado municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de gobierno / escala jurisdiccional</li> </ul>

#### **4- Características de las políticas de diseño participativo en los municipios seleccionados<sup>4</sup>**

La aplicación de esta matriz de análisis al estudio de los rasgos socio-político-territoriales más destacados de cada uno de los cuatro municipios estudiados y, las principales iniciativas de carácter participativo desarrolladas en ellos, ha dado por resultado una caracterización de cada caso. En este apartado se presentan, sintéticamente, estos resultados, que nos permiten dar cuenta del patrón de gestión municipal.

##### **1- Municipio de San Miguel**

###### **1a- Caracterización socio-política territorial**

El municipio de San Miguel, ubicado en la segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>5</sup>, se constituye como tal a partir de la división del ex partido de Gral. Sarmiento, en 1994. Según datos del último Censo Nacional de Población y vivienda<sup>6</sup>, cuenta con 276.190 habitantes, de los cuales un 8,2% presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI) y, un 4,2% se encuentra desocupado.

Desde el punto de vista socio espacial su territorio es sumamente heterogéneo, siguiendo el patrón de los partidos del Conurbano Bonaerense. Presenta una zona central, rodeando la estación de ferrocarril, donde se concentra la actividad comercial y la población de clase media, barrios cerrados que configuran "islas" con alto nivel económico en un entorno de población con elevada vulnerabilidad social y habitacional.

Este municipio tiene una estructura económica predominantemente comercial. Su producto bruto geográfico está conformado en un 85% por la producción de servicios; los sectores más importantes, que aportan en total el 60,5% del PGB local, son los servicios inmobiliarios, luego el transporte, almacenamiento y comunicaciones y, en tercer lugar comercio al por mayor, menor y reparaciones<sup>7</sup>. Cuenta con la presencia de algunos establecimientos industriales pero sin actores de referencia ligados a esta actividad, ya que la industria manufacturera sólo aporta el 8,5% al PGB local.

<sup>4</sup> La descripción de las iniciativas se realiza con detalle en el primer municipio donde se observan y, en los casos donde las iniciativas se repiten en otro gobierno local, solamente se hace hincapié en las particularidades que estas presentan.

<sup>5</sup> La RMBA puede ser dividida o en "cordones" o "coronas", considerando criterios socio-económico y, la mayor o menor cercanía respecto a la Ciudad de Buenos Aires, que dibujan periferias concéntricas en torno a la ciudad capital.

<sup>6</sup> INDEC, CNPyV 2010.

<sup>7</sup> Datos de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As, para el año 2003. No se cuenta con información económica más actualizada a nivel municipal

En términos político institucionales, las características estructurales y políticas del gobierno municipal se entienden en el marco del proceso de creación del municipio: San Miguel ha heredado parte de la estructura institucional (edilicia, de RRHH, etc.), del municipio del cual era cabecera antes de la división; su aparato burocrático se encuentra todavía escasamente consolidado y la conformación del gobierno local ha presentado muchas discontinuidades en términos político-partidarios.

Durante sus primeros años de vida, los gobiernos municipales atravesaron fuertes crisis políticas, superadas en primera instancia por la emergencia de un Intendente de origen militar, y estilo autoritario. A partir del año 2007, con el recambio de autoridades locales, el gobierno está recorriendo un proceso de redefinición institucional que se cristaliza en diferentes aspectos: una posición más abierta hacia las innovaciones en el campo de las políticas participativas y de desarrollo local, un incipiente nivel de institucionalización de algunas iniciativas, una lenta estabilización del entorno de funcionarios de primera línea y una creciente, aunque relativamente débil, capacidad de gestión local.

### **1b- Descripción y análisis de las políticas participativas más destacadas.**

La política de diseño participativo más destacada de San Miguel es el **presupuesto participativo**. Esta iniciativa emerge tempranamente, en el año 2006, como resultado de un proceso de movilización de un conjunto amplio organizaciones sociales de base popular y movimientos políticos locales quienes tienen una presencia destaca en la gestión de la política en los primeros años. La participación se organiza a través de una estructura de fuerte inscripción territorial: la conformación de foros barriales en los cuales los vecinos y las organizaciones discuten los problemas de su barrio y realizan propuestas para solucionarlos, eligen a sus voceros y, finalmente, elaboran y aprueban proyectos que se elevan al Poder Ejecutivo municipal. La política se formaliza en el año 2008, a través de una ordenanza, que asigna el 5% del presupuesto municipal a este mecanismo, y crea un área burocrática a cargo de la gestión del proceso. La implementación de los proyectos elegidos requiere, sin embargo, de la intervención de diferentes organismos municipales, lo que genera problemas de coordinación interna e incluso algunos conflictos.

En segundo lugar, cabe mencionar dos políticas de desarrollo local orientada a sectores populares: el “**Plan Ahí**” y el “**Programa de Inclusión Social con Trabajo**” conocido como “Argentina Trabaja”, ambas originadas en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación.

El Plan Ahí, tiene por objetivo realizar mejoramientos habitacionales en barrios con carencias. Mediante convenio con el gobierno nacional se han realizado en San Miguel 50 mejoramientos en tres barrios precarios. En su estructura de gestión, cuenta con un instrumento participativo: mesas de co-gestión local -conformadas por organizaciones sociales, vecinos y el gobierno municipal- para proponer las mejoras a realizar. En San Miguel estas instancias se conformaron en los inicios del Plan, en el año 2012, pero que luego fueron suspendidas por desavenencias políticas entre la Nación y el municipio.

El Programa Argentina Trabaja<sup>8</sup> es una política socio-productiva de origen nacional, que se propone generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas que prestan servicios en la construcción de obras públicas, existiendo en el año 2012 alrededor de 70 cooperativas de aproximadamente 30 integrantes cada una. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación asigna recursos para la conformación de cooperativas a las provincias, los

---

<sup>8</sup> Res. N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social y Res. Del Instituto Nacional de Economía Social (INAES) N° 3026/06.

municipios y también en forma directa a las organizaciones sociales; y en San Miguel coexisten estos tres circuitos paralelos con escasa coordinación. El organismo municipal creado para la gestión del plan, Dirección General de Cooperativas y Desarrollo Territorial se constituye poco después de la puesta en marcha del programa, quien, a través de los coordinadores territoriales<sup>9</sup>, organiza las acciones con las cooperativas.

Por otro lado, encontramos un grupo de **mecanismos participativos de gestión que forman parte de la estructura de implementación de políticas más amplias, como, seguridad y niñez y adolescencia.**

En este grupo se destacan: a) los **Foros de Seguridad (vecinales y municipal)**, instancias de articulación que tienen su origen en una política provincial<sup>10</sup> que busca promover la participación comunitaria en las políticas de seguridad pública. En San Miguel hay tres Foros de seguridad, con situaciones diversas en cuanto a la intensidad de la participación y la continuidad, lo que dificulta el sostenimiento de la iniciativa; b) el **Consejo local de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes**, iniciativa municipal del año 2013, enmarcada en una normativa provincial que establece la creación de estas instancias<sup>11</sup>. En San Miguel está conformado mayormente por instituciones que tienen un anclaje territorial importante y que forman parte del espacio asociativo “Red de infancia”, antecedente del Consejo, que fuera impulsado por el municipio en el año 2008 para fortalecer el trabajo del Servicio Local de Niñez y Adolescencia.

En síntesis, se puede señalar que en este municipio predominan, políticas socioeconómicas, orientadas a inclusión y a la mejora de la calidad de vida de los sectores vulnerables; iniciativas que promueven la participación ciudadanía y algunos mecanismos de articulación multiactoral enmarcados en políticas de diseño más vertical. No se han encontrado iniciativas de peso de desarrollo productivo ni de articulación público –privado con el sector formal.

Esta caracterización se relaciona con el tipo de actores sociales y económicos que prevalecen en el municipio, mayormente ligados a la atención de problemáticas sociales y habitacionales, o al mundo de la economía popular, que contemplan el trabajo como eje de integración, siendo débil la trama de actores empresarios consolidados.

Respecto de la estructura interjurisdiccional, se observa una fuerte presencia del actor nacional en el campo de las iniciativas socioeconómicas, que diseña, financia y, en algunos casos interviene con sus propios funcionarios en el territorio. El nivel provincial aparece, como referencia normativa, en el origen de los mecanismos participativos que se insertan en políticas más amplias pero tiene escasa incidencia territorial por medio de actores propios. Por último, la única iniciativa netamente municipal, en este caso, forma parte del campo de promoción de la ciudadanía, el del presupuesto participativo. Se observa entonces, un peso preponderante de los niveles de gobierno nacional y provincial en el diseño y la generación de las iniciativas, con un municipio que tiene especial injerencia en los momentos de la ejecución.

---

<sup>9</sup> Son 27 representantes de la gestión municipal en el barrio; y desde su sede o “coordinación territorial”, junto a su equipo de trabajo, son el contacto directo con vecinos e instituciones donde están pendientes del funcionamiento de las distintas áreas municipales en la zona, trabajando en conjunto con los responsables de Salud, Desarrollo Social, Reclamos, Deportes, Cultura, etc. <http://www.msm.gov.ar/obras/areas-obras/coordinaciones/>

<sup>10</sup> Ley provincial N° 12154, 1998. Decreto de promulgación N° 2797/98

<sup>11</sup> El decreto reglamentario de la ley provincial N° 13. 298, 300/2005 prevé en su artículo 15 la organización de Consejos Locales como órganos esenciales del sistema de protección y promoción de derechos.



Por otro lado, se observa en general un predominio de los actores estatales en el impulso y sostenimiento de las políticas, frente a una presencia más débil de los representantes de la sociedad, lo que podría explicar que muchas de las iniciativas mencionadas -Foros de Seguridad, Mesas de Cogestión del Plan Ahí- se hayan visto debilitadas al no ser sostenidas por las organizaciones locales.

La mayor parte de las iniciativas relevadas prevén la participación social en el momento de la formulación de la política y/o en el control y, sólo el Argentina Trabaja lo establece en su ejecución. Son políticas con inscripción en algún/os los territorios específicos del municipio y con una fuerte institucionalidad dado que cuentan con una normativa que las formaliza (sea en forma de ordenanza o convenio con el nivel de gobierno que elaboró la iniciativa). La mayoría tienen dependencia específica dentro de la estructura burocrática municipal, en muchos casos conformada o puesta en funcionamiento –si ya tenía existencia formal- a partir del desarrollo de estas experiencias. Este es el caso particular del Plan Ahí y del Argentina Trabaja, donde se podría sostener que se ha fortalecido la gestión estatal local. Por otro lado, la implementación de algunas de estas políticas (caso del Consejo Local de Niñez y del PP), requiere de una articulación intramunicipal entre áreas diferentes que tensiona la gestión tradicional por sectores y que, posiciona o fortalece a algunas dependencias generándose un cierto reacomodamiento del aparato estatal del municipio.

## **2- San Fernando**

### **2a- Caracterización socio-política territorial**

San Fernando se sitúa al norte de la RMBA, formando parte del eje subregional que agrupa a los municipios más ricos de la región. Según el Censo del 2010, cuenta con una población de 163.462 habitantes, de los cuales, un 8, 6% tiene sus necesidades básicas insatisfechas y, un 4,3% se encuentra desocupado.

Está formado por dos áreas netamente diferenciadas: una sección continental densamente poblada, y una sección de islas del Delta del Paraná, cuya población vive generalmente en condiciones precarias, en tanto carece de servicios básicos y está débilmente integrada al entorno productivo continental. La configuración socioterritorial de la zona continental muestra un gradiente de condiciones socioeconómicas y habitacionales de fuerte diferenciación, entre las zonas más cercanas al río – donde las condiciones se asemejan a la de las localidades más favorecidas de la RMBA-, y los barrios más alejados de la costa, donde están ubicados varios asentamientos irregulares

Presenta una estructura económica relativamente compleja: cierto desarrollo de la industria, naval, náutica y maderera con predominio de empresas pequeñas y medianas, que le confieren una fuerte identidad al territorio) y algunas actividades más concentradas – en pocas grandes empresas- en el campo de la alimentación y la producción de neumáticos, y una importante presencia de comercio y servicios. La desagregación del producto bruto geográfico del municipio nos permite dar cuenta de esta estructura ya que el mismo se conforma en un 60,8% por la producción de bienes y, en un 39,2% por los servicios, siendo la industria manufacturera el sector que más aporta, con un 56%. <sup>12</sup>En términos de empleo, la industria concentra el 36%, el comercio el 41% y el sector servicios el 23% restante <sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Datos de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As, para el año 2003. No se cuenta con información económica más actualizada a nivel municipal

<sup>13</sup> San Fernando, Encuesta Socio-demográfica y Económica Municipal, 2010.

En términos político-institucionales, San Fernando gozó de estabilidad en el gobierno local por 16 años, regido por un partido político alineado con el gobierno nacional. Ello generó un marco de institucionalización y construcción de capacidades municipales, en articulación con actores locales. En 2012 se produce un recambio político en el gobierno municipal, que alteró esa dinámica de continuidad en las políticas locales.

## **2b- Descripción y análisis de las políticas participativas más destacadas.**

En el caso de San Fernando, encontramos, como en San Miguel, iniciativas socioeconómicas con mecanismos participativos de gestión orientadas a la inclusión y mejora de la calidad de vida de los sectores vulnerables pero, también se destacan algunas iniciativas basadas en modalidades de articulación de actores públicos con actores privados relativamente consolidados.

Entre las políticas de desarrollo local y socio-productivas, dos programas de origen nacional son los protagonistas: **el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) y el Programa de Inclusión Social con Trabajo .**

El Promeba es un programa con financiamiento internacional del BID, que se propone realizar intervenciones urbanas integrales con base en la participación de los vecinos del barrio en la formulación de las acciones específicas. Se ejecuta en 8 barrios desde el 2005, sobre la base de un convenio con la Nación y de la sanción de una ordenanza municipal, a cargo de un ente ejecutor creado especialmente. Participan en la implementación numerosos actores estatales –nacionales, provinciales y municipales- así como sociales, creándose un Equipo Interdisciplinario de promotores y la mesa de gestión barrial que se constituye en un espacio de gestión multiactoral. Dada la magnitud del presupuesto que maneja, y a la visibilidad de su intervención en el barrio, la puesta en marcha de este programa tuvo un efecto positivo en el área municipal a cargo del mismo y generó instancias de articulación intramunicipal.

El Programa Argentina Trabaja, se apoyó en San Fernando en experiencias previas de promoción de cooperativas para la construcción de vivienda, y cuenta actualmente con 48 cooperativas. Cerca de la mitad de estas cooperativas fueron creadas por movimientos sociales o políticos. La gestión local la realizan entes ejecutores nuevos establecidos por la Nación.

Por otro lado, encontramos algunas iniciativas de articulación con actores económicos, dirigidas al fortalecimiento de actividades productivas: **los distritos productivos de la Madera y del Mueble y el Distrito Naval Liviano**, ambos enmarcados en el Programa Distritos Industriales<sup>14</sup> de la Provincia de Buenos Aires. Estos proyectos nacieron durante el gobierno anterior, pero están suspendidos actualmente. El efecto de la iniciativa a nivel territorial fue bastante débil y acotado, aunque se le pudo conferir un marco institucional con la sanción de una ordenanza municipal.

Por último, se destacan dos instrumentos de participación, de origen municipal, que buscan promover el protagonismo directo de la ciudadanía en las decisiones públicas: **el Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo**. El Presupuesto Participativo (PP) surgió en San Fernando en el año 2008, sobre la base de una experiencia previa de “Jornadas de Consulta y Participación”, predominando un enfoque territorial -dado que la unidad de referencia para la formulación de proyectos ha sido el barrio – y, contando con un nivel de participación variable, con un predominio de las organizaciones intermedias por sobre el vecino independiente. No

---

<sup>14</sup> Los Distritos Industriales son la forma de organización territorial – sectorial, alrededor de una cadena de valor predominante donde se busca que las empresas no se conciben individualmente, sino como parte de una Red con identidad y conciencia colectiva, <http://www.unlp.edu.ar/articulo/2008/5/27/distind>

contaba con formalización institucional. Con el último cambio de gobierno local, en 2011, esta política fue suspendida y el área municipal a cargo de su coordinación, disuelta.

**El Plan Estratégico**, instancia multiactoral de formulación de la agenda pública local, fue impulsada en 2008 pero está sin actividad desde el 2010, y expresó predominantemente la voz de actores institucionales más consolidados, con vínculos institucionales fuertes con el municipio (asociaciones empresarias, profesionales, ONGs tradicionales, entre otros), con una lógica de participación de índole más sectorial que territorial. No contó con una normativa específica que lo regulara y dependió de la Subsecretaría de Modernización de Gestión e Informática, en articulación con otras dependencias municipales.

Resumiendo, se observan en San Fernando un conjunto de iniciativas municipales de articulación multiactoral de cierta importancia, tanto en el campo de políticas de promoción económica inscriptas en la economía de mercado, que involucran actores empresariales del sector industrial; como en el grupo de políticas municipales de promoción de la ciudadanía, que convocan a actores de la sociedad civil más consolidados e institucionalizados. Estas iniciativas, sin embargo, han tenido una existencia corta, sostenidas principalmente por el gobierno municipal. Cuando el cambio en la orientación política del municipio implicó la suspensión de estos proyectos, los actores privados y de la sociedad civil no evidenciaron fortaleza o compromiso suficiente como para respaldar la continuidad.

En síntesis, encontramos programas nacionales de desarrollo local y socio-productivo, con diseño y financiamiento nacional, cuya implementación en el municipio implica, en general, la creación de áreas ejecutivas ad hoc sostenidas con recursos del nivel nacional. Este esquema también debe enfrentar los obstáculos que generan los cambios políticos, ya que, cuando las mudanzas gubernamentales implicaron el alejamiento del gobierno nacional, la continuidad de los programas se ve afectada. El Promeba sigue en funcionamiento, quizás debido a su alta institucionalización ya que compromete préstamos de un organismo internacional y un convenio de adhesión para la implementación.

Es importante mencionar que estas iniciativas prevén la participación social solamente en el momento de la ejecución, mientras que, las iniciativas socioeconómicas ligadas a la economía formal y, las iniciativas de promoción de la ciudadanía, plantean la participación en el diseño y/o control.

La institucionalización de las iniciativas tiene un grado variable, siendo en su mayoría bajo/medio, sea porque no existe ninguna normativa o porque la misma sólo consiste en un convenio, - en su solo caso (Promeba) existe una ordenanza-, sin embargo, todas cuentan con una dependencia específica dentro del municipio.

La inscripción territorial es variable, en el caso del Promeba y el presupuesto participativo se identifican barrios específicos para la ejecución de las iniciativas generándose modificaciones en los mismos -capacidad de organización de los vecinos en el caso del Promeba y fortalecimiento de las organizaciones, sus redes y del debate público en el caso del presupuesto participativo-, mientras que, en el caso del Plan Estratégico y, en la conformación de los distritos productivos prima una lógica más sectorial que además limita su impacto territorial.

### **3- General Pueyrredón (Mar del Plata)**

#### **3a- Características socio-político territoriales.**

General Pueyrredón, denominación del municipio conformado principalmente por la ciudad de Mar del Plata, está ubicado en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires, contando actualmente con 618.989 habitantes de los cuales, un 4,7% presenta necesidades básicas insatisfechas y un porcentaje similar (4,8%) se encuentra desocupado.<sup>15</sup>

Presenta una estructura socio productiva muy heterogénea, donde predominan los servicios (67,4% del PGB local), relacionado esto con la actividad turística, **que aporta el 5,7% del PGB local. La actividad industrial aporta el 23% del PGB local y la pesca<sup>16</sup> el 3,1%<sup>17</sup>**. En términos de ocupación, el comercio concentra el 18,5% del empleo, la industria el 12,5% y, las actividades agropecuarias-dentro de las cuales se ubica la pesca- el 1,5%.<sup>18</sup> La actividad vinculada a los servicios turísticos y la actividad productiva relacionada con el desarrollo industrial construye dos territorios distintos.

En términos político institucionales, el municipio presenta una alta estabilidad, con predominio de intendentes del partido radical desde 1983. Actualmente gobierna un partido vecinalista, donde convergen elementos partidario-ideológicos diversos, varios de los cuales son referentes locales, que habían formado parte de asociaciones locales. Ha sido pionero en la generación de políticas de ampliación de la participación y acceso a la información, así como de consultas públicas. La trama de la sociedad civil local es muy densa, con una fuerte tradición vecinalista y fomentista: el partido cuenta con 115 sociedades de fomento reconocidas por el Concejo Deliberante, localizadas mayormente en los barrios de la periferia.

### **3b- Descripción y análisis de las políticas participativas más destacadas.**

En este municipio se destacan las políticas socioeconómicas **con mecanismos participativos de gestión vinculadas a la articulación público-privada**. Entre ellas, las más relevantes son, los **distritos industriales** con participación de empresas en el diseño de programas y actividades (se han desarrollado 6 distritos en el marco del programa provincial de distritos industriales: Industria naval, Textil, Madera y Mueble, Metalmecánico, Tic's, Confección) y **la Agencia de Desarrollo Estratégico Local** (Ex Consejo de la Producción), una asociación civil sin fines de lucro, integrada por las cámaras empresarias locales, el municipio y la Universidad y que constituye uno de los lugares de participación y debate entre organizaciones públicas, privadas y el gobierno local. Es miembro desde el año 2007 de la Red Nacional de Agencias de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía de la Nación y también es parte de la Red Provincial de Agencias de Desarrollo Productivo del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, se observa una particular intensidad en la permanencia de **las iniciativas orientadas a la economía social**. Hay dos grandes espacios que, en términos de los entrevistados, responden a dos cuestiones y lógicas diferentes.

Por un lado, **la mesa de economía social**, espacio multiactoral integrado por equipos técnicos gubernamentales con capacidad decisoria, la Universidad, organizaciones vinculadas con el microcrédito, INTI e INTA, y cámaras de comercio. Esta mesa, institucionalizada por medio de ordenanza municipal, depende de la Subsecretaria de Economía Solidaria y

---

<sup>15</sup> INDEC, CNPyV, 2010.

<sup>16</sup> Subsecretaria de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As, 2003.

<sup>17</sup> La actividad pesquera de la provincia está concentrada en Mar del Plata, que aporta el 91% del PGB pesquero provincial.

<sup>18</sup> INDEC, Encuesta permanente de hogares, Primer Trimestre de 2013, Procesamiento en base a REDATAM +SP, CEPAL, CELADE. Es importante aclarar que estos datos sólo corresponden a las localidades de Mar del Plata y Batán donde se realiza la mencionada encuesta.

Desarrollo Territorial Comunitario, pero está financiada por el Programa de Inclusión productiva de la PBA. Ofrece un espacio para la articulación de los emprendedores, brinda capacitación, y ha trabajado en la adecuación de la normativa a las características del sector. Es una iniciativa municipal, que adquiere un carácter más bien sectorial, aunque existen algunas acciones territorializadas, como la organización de ferias para que los emprendedores comercialicen sus productos.

Apoyando el desarrollo del sector de economía social, encontramos a la **red de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI)**, un instrumento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que cuenta con cinco unidades administradoras en este municipio, que funcionan en el marco de organizaciones civil locales, como el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y la Unión de Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata.

Otra política de origen nacional que interviene en este sector es el **Programa de Inclusión social con trabajo**. Este programa se ejecuta directamente por la Nación en el territorio a través de la delegación Mar del Plata del Centro de Articulación (CDA) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con escasa articulación con el municipio. Las cooperativas son impulsadas por organizaciones políticas, en general vinculadas políticamente al gobierno nacional, o por organizaciones barriales a través de los referentes sociales.

Por otro lado, se encuentra el **Consejo Asesor solidario**<sup>19</sup>, creado hace 15 años, integrado por actores del campo cooperativo: los emprendedores de cooperativas de Mar del Plata, el Departamento de Cooperativas del Municipio y la Universidad. Institucionalizado por medio de un decreto municipal, este Consejo funciona como una federación de cooperativas, prestando colaboración a aquellos emprendimientos y asesorando al Intendente en las problemáticas vinculadas con las cooperativas, sin una inscripción territorial determinada.

Como observamos, ambas iniciativas están institucionalizadas formalmente pero tienen escasa inscripción e incidencia territorial.

Por último, también en el campo de la economía social, pero en este caso vinculado al desarrollo rural, encontramos el programa municipal de **“Desarrollo Rural sustentable”** institucionalizado por medio de una ordenanza en el año 2013. La gestión de este programa, a cargo de un organismo municipal, articula a instituciones nacionales, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Universidad, un programa de apoyo rural provincial; y a organizaciones de base del sector.

En lo que refiere a **mecanismos participativos de gestión de otros campos de política**, cabe mencionar los Centros de Integración Comunitaria, efectores locales de políticas sociales generados por el nivel nacional, pero coordinados por mesas de gestión con participación del municipio y de organizaciones sociales del barrio. En esta línea es importante remarcar que predomina en General Pueyrredón, un fuerte activismo fomentista en la articulación de demandas con el municipio y en el desarrollo de diversas actividades de promoción comunitaria.

Asimismo, se destaca en ese campo, el **Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes** que surge a fines del 2009 cuando las organizaciones que lo promovían logran la sanción de la ordenanza que le dio creación. Está constituido por organizaciones territoriales, religiosas, sindicales, de derechos humanos, ongs, colegios profesionales y centros de estudios que analizan problemáticas y políticas públicas dirigidas a este sector poblacional y promueven otras líneas de intervención. Por otro lado, se han creado, desde el año 2011, los **Foros vecinales y municipales de seguridad** que tienen

---

<sup>19</sup> Se crea alrededor del año '99 como consecuencia que una de las direcciones de cooperativismo que existía al interior del municipio queda por fuera de la órbita estatal.

activa participación en el seguimiento de la problemática de seguridad del municipio articulando con los responsables locales de la implementación de las políticas.

En el campo de iniciativas diseñadas para promover el protagonismo de la ciudadanía cabe mencionar el **Plan Estratégico**, institucionalizado por medio de ordenanza, donde participan la mayoría de las instituciones locales: cámaras empresariales, la Universidad, consejos profesionales, sindicatos, organizaciones sociales, etc. Esta iniciativa surgió en el 2004, pero luego quedó en suspenso por varios años, retomándose en el 2011, y actualmente está en revisión.

Por otro lado, el **Presupuesto participativo**, ubicado dentro de la Dirección General de asuntos de la comunidad esta sostenido con gran activismo de las sociedades de fomento desde el año 2009, de hecho la participación se prevé a través de las asociaciones vecinales que promueven proyectos para el barrio, aunque carece de institucionalización formal. La Dirección General de Asuntos de la Comunidad ejerce la coordinación política para determinar la asignación de dichos fondos.

En el diverso abanico de iniciativas que se observan en este municipio, se advierte una activa participación de actores de la sociedad civil, del mundo académico, del sector cooperativo, de colegios profesionales y, de cámaras empresarias. También cabe destacar la intervención de organizaciones de pequeños productores de economía social, urbanos y rurales; así como de actores del mundo asociativo, en especial las sociedades de fomento. Ello se pone de manifiesto en la incidencia de iniciativas orientadas a la promoción de la economía social y en la actividad sostenida del presupuesto participativo.

En cuanto a la estructura interjurisdiccional, se advierte que en las iniciativas vinculadas con la promoción del protagonismo de la ciudadanía, como el presupuesto participativo o el plan estratégico, el impulso es del Estado municipal en articulación con los actores asociativos pero sin incidencia de otros niveles de gobierno. En las iniciativas socioeconómicas vinculadas a la economía social, en cambio, son los organismos nacionales, los que diseñan las iniciativas, y tienen presencia en el territorio, ya que varias de estas políticas se implementan directamente por delegaciones locales del Estado nacional o a través de instancias de articulación – como la Mesa de Economía Social-, con fuerte respaldo del nivel nacional.

Por último, es importante mencionar que, en la mayoría de las iniciativas analizadas, la participación de los actores sociales tiene lugar en el momento del diseño/elaboración de la iniciativa y o en instancias de control, lo que se verifica tanto en las políticas de ampliación de ciudadanía -como el Plan Estratégico y el PP- como en las políticas socioeconómicas vinculadas a la economía social de impulso municipal. Las políticas que prevén intervención en la ejecución, en cambio, son los programas socioproductivos, de origen nacional

#### **4- Pergamino**

##### **4a- Características socio-políticas territoriales**

Pergamino es un municipio ubicado al norte de la Provincia de Bs. As, en su límite con la Provincia de Santa Fe, con una población de 104.590 habitantes de los cuales un 4,3% tienen necesidades básicas insatisfechas y, un 3,7% se encuentra desocupado.

Constituye un municipio próspero, dada su localización en la zona de mayor productividad agropecuaria de la región pampeana, tanto en el sector de la producción cerealera como en las actividades de comercialización de insumos y maquinaria agrícola, así como la prestación de servicios destinados al sector. El sector de actividad vinculado al agro y la ganadería representa el 31% del PBG local, y el de transporte y almacenamiento el 14, 9%. Además, muestra

importantes desarrollos en el sector industrial, que aporta el 13,2% al PBG local, particularmente en las ramas de la agroindustria y textil, segmentos que concentran el grueso de la ocupación (la industria agrupa el 14, 5% de la ocupación mientras que el agro sólo el 6,4%<sup>20</sup>).

En términos político institucionales, el gobierno local presenta una alta estabilidad, con preeminencia histórica del partido radical en el gobierno municipal, desde 1999. Durante un breve lapso de dos años, entre 2007 y 2009, las posiciones de la dirigencia política local convergieron con las orientaciones del gobierno nacional, pero a partir de las medidas tributarias que el gobierno kirchnerista intentó aplicar a la exportación agrícola<sup>21</sup>, se produjo un distanciamiento que se ha agudizado en los últimos años.

#### **4b- Descripción y análisis de las políticas participativas más destacadas.**

Las políticas de articulación que se destacan en este partido son las iniciativas de promoción socioeconómica **orientadas a la economía más formal**, ligadas al perfil productivo del municipio.

Cabe mencionar, por un lado, el **Cluster de la Semilla**, una sociedad creada en el año 2009, conformada por un conjunto de empresas vinculadas a la producción de semillas, empresas metalmeccánicas que fabrican equipamiento para el sector, instituciones ligadas con estas actividades (INTA<sup>22</sup>, la Cámara de Semilleros y la Asociación de Semilleros), la Universidad local (UNNOBA)<sup>23</sup> y el Municipio. Se crea con el fin de consolidar e integrar a nivel local los distintos actores integrantes, promoviendo la mejora competitiva de la industria. Asimismo se observa, el **Polo Tecnológico**, una Fundación sin fines de lucro, asentada en la Secretaría de la Producción municipal, el espacio vincula a instituciones del sector público y privado para fomentar e impulsar el uso de tecnología innovadora y la incorporación de nuevos conocimientos en las empresas e instituciones locales a fin de promover el desarrollo regional. Fue impulsado originalmente por la UNNOBA, el INTA y el gobierno local y, se sumaron luego, la Cámara de Comercio e Industria la Sociedad de Cerealistas del Norte de la Provincia de Buenos Aires, el Colegio de Abogados de Pergamino y la Asociación de Ingenieros Agrónomos del Norte de la Provincia de Bs. As. Por último, se encuentra, la **Central de Servicios para la confección**, creada en el año 2003 como un ente mixto por la Asociación de confeccionistas de Pergamino y el municipio, con aportes de éste y el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, a fin de prestar servicios de capacitación, realización de seminarios, conformación de salones de muestra, entre otras, con el apoyo del INTI<sup>24</sup> y la UNNOBA. Como podemos observar, de todas estas iniciativas, de origen municipal, participan las agencias nacionales de desarrollo tecnológico, como el INTA y el INTI, las cámaras empresariales del sector, sociedades y Asociaciones de comercio, la Universidad local y el municipio a través de su Secretaria de Producción.

Se observa por otro lado, el **Consejo Asesor Agropecuario y los Consorcios rurales** (que integran el primero), ambos conformados por productores consolidados, con fuertes capacidades de incidencia en la política local e institucionalizados por medio de decreto u

---

20 Dirección Provincial de Estadística, Encuesta de Hogares y Empleo (EHE), 2012.

21 En el 2008, desde el Poder Ejecutivo Nacional decidió incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema móvil para éstas que generó un extenso conflicto con las organizaciones del sector empresario de la producción agro-ganadera quienes implementaron medidas de interrupción de actividades económicas afectando el comercio nacional e internacional, principalmente de alimentos y combustible, y el abastecimiento de las ciudades.

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

<sup>23</sup> Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Bs. As.

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

ordenanza municipal. Estas iniciativas, financiadas por el Estado municipal, se dirigen a mejorar las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas, como por ejemplo, el mantenimiento de caminos, la construcción puentes y la seguridad.

Por otro lado, en cuanto a las **políticas socio-productivas en el plano de la economía social**, se destaca una política vinculada con el desarrollo rural, el **programa Prohuerta del Ministerio de Desarrollo Social y el INTA**<sup>25</sup> que involucra a organizaciones sociales en su ejecución y que conforma promotores del programa en el territorio que trabajan con los productores. Si bien se trata de un programa generado por una agencia nacional, se ha establecido una buena articulación con el Municipio, y muestra una fuerte continuidad, ya que se ejecuta hace más de 17 años, sin enfrentar alteraciones por las tensiones político partidarias entre el municipio y la Nación. En cuanto a la promoción socio-productiva de trabajadores urbanos, en este municipio se implementan sólo programas de origen nacional: el **Programa de Inclusión social con trabajo**, el **Plan Manos a la Obra** y la **red de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI)**. Las tres iniciativas son gestionadas directamente por la delegación local del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, sin intervención del municipio, ni instancia de articulación interjurisdiccional, cuentan con escasa cantidad de beneficiarios y no tienen un impacto territorial significativo.

Se observan asimismo, algunos mecanismos participativos inscriptos en la gestión de otras política: los **Foros de seguridad**, una iniciativa enmarcada en una política provincial pero con ejecución municipal, que se constituyen en el ámbito de cada comisaria; el **programa “Embarriarte”** iniciativa municipal que funciona desde hace 7 años en el ámbito de cultura que se desarrolla en diversos barrios de la ciudad sin institucionalización normativa aún; el **Consejo del discapacitado**, iniciativa municipal formalizada mediante ordenanza, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil y establecimientos educativos que asesoran, proponen y alientan acciones en la temática al poder ejecutivo y legislativo local, eligen al representante municipal y administran el presupuesto del área, el **Consejo Asesor de la tercera edad**, creado por ordenanza municipal e integrado por los Centros de Jubilados y Pensionados de la ciudad, el Concejo Deliberante y otras instituciones u organismos de la comunidad que trabajan con y para los Adultos Mayores (ANSES, PAMI, IOMA), que busca articular a estos sectores para generar acciones que promuevan y defiendan los derechos de este sector poblacional; estas últimas dos iniciativas no muestran una inserción ni efectos en el territorio observable pero sí están altamente institucionalizadas. Asimismo, se observa el **Consejo Local de Niñez** del cual participan diversas organizaciones sociales e instituciones estatales relacionadas al tema y, a nivel municipal, la Secretaria de Promoción social.

Por último, las iniciativas participativas que buscan promover el protagonismo de la ciudadanía como el **Plan Estratégico Pergamino (PEP)** y el **Presupuesto Participativo (PP)** tienen una relevancia menor a pesar de estar en ejecución. La puesta en marcha del Plan Estratégico constituyó una acción relevante del gobierno municipal puesto que convocó, entre los años 2008-2011, a 90 actores e instituciones –cámaras empresariales, consejos profesionales, organizaciones de la sociedad civil, etc.- para elaborar el diagnóstico y la formulación de las líneas de intervención del Plan. En la actualidad, las distintas reparticiones municipales están aplicando esos proyectos e informan a las instituciones sociales de los avances logrados. Cabe señalar que el PEP no tiene un área específica dedicada a su ejecución, ni está institucionalizado formalmente, lo cual debilita la articulación intramunicipal que se requiere para asegurar el seguimiento de la implementación del mismo. El PP, por su lado, tuvo una implementación limitada, sólo en dos ocasiones y en dos barrios específicos, y no se ha extendido más aunque cuenta con ordenanza que lo regula.

---

25 Creado en 1990 mediante Resolución N° 239/90 del Ministerio de Desarrollo Social



Otra medida orientada a la ampliación de la participación de la ciudadanía, bien consolidada, **es la elección popular de los delegados de los pueblos de campaña**<sup>26</sup>, mediante el voto en cada una de las poblaciones. Pergamino es uno de los pocos partidos de la Provincia de Buenos Aires en el que se abre este espacio en el año 2001, por medio de decreto municipal, para la participación de la ciudadanía, ya que la Constitución provincial no contempla esta posibilidad.

En síntesis, se puede afirmar que las principales iniciativas participativas son las de carácter socioeconómico, que se vinculan mayoritariamente con la promoción de actividades económicas consolidadas y de fuerte productividad, tanto en el sector agrícola como industrial. Se trata de instancias de articulación que involucran a actores socioeconómicos poderosos, en relación con el nivel de desarrollo y competitividad de la estructura productiva del partido. Por consiguiente, estas políticas muestran un elevado grado de consolidación, como lo expresan el respaldo normativo y continuidad institucional. La mayoría de estas iniciativas, o bien son municipales o se basan en la articulación entre el Estado local y las instituciones científico-tecnológicas nacionales, como el INTI, INTA y la Universidad Nacional local (UNNOBA).

La trayectoria del PEP, en otro campo, evidencia también algunas de estas condiciones, como la sostenibilidad en el tiempo y la capacidad del municipio para articular a un abanico amplio de actores, en su mayoría representantes de los sectores más poderosos, con reducida conflictividad.

Las políticas socioeconómicas orientadas a los sectores populares, en cambio, muestran una muy escasa inscripción en la estructura institucional y asociativa local, lo que podría explicar en parte, su reducido impacto socioterritorial. Un fenómeno semejante se advierte en relación al PP, en tanta iniciativa de ampliación de la participación ciudadana, que también ha tenido un desarrollo limitado. Cabría hipotetizar que, dadas las condiciones sociales y económicas de la población de Pergamino, no tienen suficiente fuerza las demandas por la atención de sectores vulnerables, ya que tampoco se observa una densa y activa conformación de organizaciones sociales de base popular

## 5. Reflexiones finales

Planteábamos al inicio del artículo que las condiciones territoriales, en el plano económico, social y político, marcan las características de los modelos locales de gestión de políticas de diseño participativo. La sistematización de las iniciativas de cada uno de los municipios estudiados, presentada en los apartados anteriores, permite cargar de contenido a esta hipótesis, ya que muestra que cada caso expresa un patrón particular de producción de políticas participativas, relacionado con su estructura territorial.

El municipio de San Miguel está atravesado por la heterogeneidad sociohabitacional que caracteriza a todo el Conurbano Bonaerense, con una estructura económica donde predominan los servicios y el comercio de pequeña escala, y un aparato institucional municipal relativamente reciente y con poco desarrollo institucional. En un contexto marcado por una estructura local de actores económicos y un gobierno municipal poco consolidados, junto con una trama asociativa popular activa y politizada, predominan las políticas que forman parte del sistema de política

---

<sup>26</sup> En la Argentina no todos los gobiernos locales alcanzan los requisitos establecidos en las constituciones provinciales para constituirse en municipios, siendo las otras, entidades gubernamentales que adquieren diferentes nombres: comuna rural, comisión de fomento, comisión vecinal, junta vecinal, municipio rural, delegación municipal o comuna. En la Provincia de Bs. As. dependen de cada gobierno municipal y, sus autoridades son elegidas por los jefes políticos de cada municipio llamados Intendentes.

social de origen nacional, orientadas a la inclusión social y económica de los sectores vulnerables. Tanto estas políticas, como las iniciativas municipales concentradas en el campo de la ampliación de ciudadanía, encuentran en los actores de base popular un protagonista de peso, que puede llegar a disputar poder con el propio gobierno municipal.

El territorio de San Fernando también muestra la segmentación interna que es propia del Conurbano, pero con cierto grado de desarrollo industrial, lo que resulta en una estructura económica y social local más diversificada, y actores económicos y sociales más fuertes. La estabilidad política que lograron durante tres lustros, y el desarrollo de capacidades institucionales en el municipio, parecían constituir la expresión de esas condiciones, pero el cambio político del año 2011 puso en evidencia su fragilidad. En el plano de las políticas participativas, se registraba una iniciativa municipal activa, en vinculación con actores económicos medianamente consolidados, junto con las políticas de inclusión social de origen nacional, presentes en todo el Conurbano. Esta estructura fue fuertemente sacudida por el cambio de gobierno local, ya que solo las políticas de origen extralocal se mantuvieron vigentes.

En el caso de Mar del Plata, la estructura económica y social muestra un fuerte e histórico arraigo en el partido, ya que las actividades que la constituyen son el eje vertebrador de su desarrollo; aunque ello no ha evitado la heterogeneidad socioeconómica interna y una tasa de desocupación más cercana a la del Conurbano. El gobierno local muestra bastante estabilidad, asentada, en parte, en la vinculación existente entre el sistema político y la trama asociativa vecinal. La diversidad socioterritorial también marca el patrón de políticas participativas, ya que este municipio lleva adelante un abanico variado de iniciativas: encontramos políticas socioeconómicas destinadas a sectores vulnerables, articulaciones económicas con actores formales y también intervenciones de ampliación de la ciudadanía. El gobierno municipal da cuenta de cierta fortaleza política e institucional, al ejercer un papel de articulación de las iniciativas, los actores y los niveles de gobierno, ya que la intervención del nivel nacional es también relevante.

La estructura económica de Pergamino da cuenta de su localización en una de las regiones de mayor productividad agropecuaria del país, donde la actividad productiva y comercial ligada al agro, junto con una actividad industrial de relativa importancia, garantiza condiciones de vida relativamente elevadas y homogéneas para toda la población del partido. El gobierno local ha mostrado no sólo una importante estabilidad, sino también un grado remarcable de autonomía respecto de la vida política nacional, lo que habla de la fortaleza de su sistema político. Las iniciativas participativas giran, mayormente, en torno a este conjunto de actividades, puesto que predominan las instancias de origen municipal y la articulación con actores económicos poderosos, orientadas a favorecer el desarrollo de la actividad económica local.

Mirando estas realidades desde la perspectiva de la provincia de Buenos Aires, la configuración de estos cuatro municipios, si bien bastante diversa entre sí, puede ser entendida, como expresión de una importante división regional de la provincia de Buenos Aires: unos se ubican en el Conurbano Bonaerense, en la periferia de una gran metrópoli que conforma uno de los aglomerados urbanos más extensos del mundo y, otros, forman parte del interior de la provincia, siendo ciudades intermedias que constituyen centros económicos, rurales o turístico-industriales, en zonas de alta productividad. Esto constituye una tensión singular para la provincia, entre una región más rica y homogénea y otra donde persiste la pobreza y la desigualdad. Es posible explicar gran parte de las diferencias en torno a los complejos locales de gestión de las políticas de carácter participativo, en función de esta diferente estructura socioeconómica, condiciones que, a la vez, habilitan relaciones interjurisdiccionales con el nivel nacional, también diferentes.

Los procesos políticos que suceden dentro de las fronteras de la provincia de Buenos Aires, como señalan Benes y Moscovich (2012), son más difíciles de aislar de las dinámicas políticas nacionales. A partir del análisis efectuado en este trabajo, podemos sostener que, particularmente, son los procesos que ocurren en el Conurbano Bonaerense los que tienen menor independencia relativa respecto de la Nación.

Dada su pertenencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires, los municipios del Conurbano tienen una estrecha interacción con las dinámicas socioeconómicas que suceden en otra jurisdicción, la Ciudad de Buenos Aires, lo que provoca que la vinculación real no sea necesariamente con su superior institucional provincial. Además, los municipios del CB presentan un mayor deterioro en los indicadores referidos a las condiciones de vida, a la vez que tienen un desproporcionado capital político por el caudal electoral que aportan a las elecciones nacionales y, de esta manera, anclan la acumulación política y electoral en sus territorios. Estas características hacen que los municipios del Conurbano tengan una especial importancia para la Nación, motivando una mayor intervención del gobierno federal en su territorio, incluso pasando por alto al gobernador provincial para llegar a los intendentes. Esta mayor incidencia, si bien proporciona recursos que permiten a los líderes locales hacer frente a problemáticas cuya magnitud requiere de una inversión que no podría afrontarse con recursos propios y les proporciona una mayor visibilidad y márgenes de autonomía respecto del gobierno provincial, los convierte en un eslabón débil y dependiente de la Nación que ejecuta actividades en el territorio.

Los municipios del interior, por su parte, presentan una mayor riqueza en relación a sus pares del Conurbano debido al tipo de las actividades económicas predominantes, mayor dinamismo en términos de actores sociales y económicos, son menos densos demográficamente y tienen un aporte menor en términos electorales. Además, se encuentran más alejados de la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto menos imbricados con sus dinámicas. Todo ello les otorga una mayor autonomía en términos de diseño y elaboración de políticas propias y de posibilidad de articulación con otros actores no estatales que permiten una menor dependencia de los recursos provenientes del nivel nacional. Estas características no suponen la ausencia del nivel nacional de gobierno en los territorios pero sí una menor densidad en su intervención, en muchos casos totalmente desarticulada con el gobierno local.

En síntesis, estas reflexiones exponen la relevancia que asume estudiar los procesos de participación en políticas públicas desde una perspectiva articulada política y territorialmente, que ponga en relación los fenómenos que suceden en la vida política con las realidades sociales, económicas y políticas de cada espacio local.

### **Referencias bibliográficas**

AGNEW, John (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.

BENES, Enzo y MOSCOVICH, Lorena, (2012), "Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente)," trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación "La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno", UNGS.

DI MEO, Guy (2001), *Geografía social y territorios*, París, Nathan-VUEF.

DUNCAN, Simon y SAVAGE, Mike (1989), "Space, Scale and Locality", en *Antipode*, año III, núm. 21.

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

SACK, Robert D. (1986), *Human Territoriality: Its Theory and its History*, Cambridge, CambridgeUniversity Press.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.