

Participación, políticas públicas y territorio

Aportes para la construcción
de una perspectiva integral



Adriana Rofman
(compiladora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

PARTICIPACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIO
APORTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

Adriana Rofman
(compiladora)

Participación, políticas públicas y territorio

Aportes para la construcción
de una perspectiva integral

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Participación, políticas públicas y territorio : aportes para la construcción de una perspectiva integral / Adriana Rofman ... [et al.] ; compilado por Adriana Rofman. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.
190 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones Metropolitanas ; 21)

ISBN 978-987-630-228-9

1. Participación Ciudadana. 2. Administración Urbana. 3. Desarrollo Económico y Social.
I. Rofman, Adriana II. Rofman, Adriana, comp.
CDD 323

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Franco Peticaro

Corrección: Gustavo Castaño

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en DP Argentina S. A.

Calle Tacuarí 123 (C1071AAC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

en el mes de abril de 2016.

Tirada: 150 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción/ <i>Adriana Rofman</i>	9
Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso/ <i>Marc Martí, Ismael Blanco, Marc Parés y Joan Subirats</i>	27
Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana/ <i>Rita Grandinetti y Patricia Nari</i>	53
Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial/ <i>Bárbara Couto, Carolina Foglia y Adriana Rofman</i>	73
La participación como enfoque de intervención social/ <i>Adriana Clemente</i>	119
La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales/ <i>Gabriel Vommaro</i>	137
El desarrollo desde el poder y el territorio/ <i>Mabel Manzanal</i>	157
Sobre los autores	187

Introducción

Adriana Rofman

Encontrar una expresión que describa ajustadamente el espacio temático que se propone cubrir este libro no resulta una tarea sencilla. Como se adivina por su título, esta publicación no se inscribe en una corriente teórica o disciplinar única, sino que, por el contrario, aspira a contribuir al desarrollo de una perspectiva de análisis compleja, sostenida sobre la confluencia de tres campos de conocimiento diferentes.

Participación, políticas públicas y territorio: cada uno de los tres conceptos cuenta con una valiosa historia de debate teórico, reflexión política e investigación científica propia, que ha fructificado en producciones escritas y discursos de fuerte relevancia actual. Son términos que remiten, cada uno de ellos, a campos particulares de elaboración teórica, tienen origen en disciplinas diferentes y han generado una producción científica acorde con la tradición de cada área de conocimiento. ¿Por qué, entonces, forzar los límites de cada campo para buscar los puntos de confluencia?

La justificación de esta búsqueda interdisciplinaria se sostiene, en primer lugar, por la productividad de las perspectivas multidimensionales a la hora de captar los diversos matices de los fenómenos sociales. Pero no se trata solo de legítimas y valiosas elucubraciones epistemológicas: la creciente complejidad de los procesos de interacción entre la sociedad y el Estado que conforman hoy la agenda pública reclama también una lectura que atraviese las barreras disciplinares. Las problemáticas abordadas por los artículos que componen este libro —las transformaciones urbanas, los gobiernos locales, las políticas de desarrollo económico y social, la integración social y la vida política y asociativa local, todos fenómenos de importante presencia en el debate público actual— no podrían ser comprendidas desde una perspectiva unilineal. La necesidad de un abordaje más complejo se vuelve así evidente, no solo para las ciencias sociales sino también para los actores políticos y sociales que protagonizan esos hechos.

Es intención de esta publicación desplegar algunos de los diferentes contenidos que están presentes en el nudo que intersecta estos tres campos, con el convencimiento de que en el triángulo que queda así conformado anida una perspectiva de análisis de prometedora productividad para la investigación social y para la elaboración de estrategias de acción pública. ¿Qué conceptos e instrumentos de análisis contiene este triángulo?, ¿sobre qué bases se sostiene la perspectiva compleja que puede surgir de la intersección entre los estudios sobre participación, políticas públicas y territorio?

Buscando responder a estas preguntas, los párrafos siguientes desarrollan el recorrido conceptual que permitiría identificar los puntos de encuentro entre estos enfoques. Los aportes que siguen se proponen identificar los nudos teóricos que, partiendo de cada uno de estos campos, se constituyen en vectores de diálogo con las contribuciones de los otros recortes disciplinares. El entrecruzamiento de las elaboraciones conceptuales que relacionan las tres áreas de conocimiento constituye el punto de partida de la perspectiva integral que propone este libro, y es objeto de esta introducción desmenuzar estas vinculaciones.

1. Desde la reflexión teórica y política sobre la participación ciudadana

La cuestión de la participación ciudadana muestra un recorrido de creciente importancia en las últimas décadas, que ha acompañado la multiplicación de experiencias participativas en diferentes ámbitos. Si bien constituye un tema central de la sociología política, la complejidad intrínseca de los procesos participativos ha atraído el interés de otras disciplinas, lo que ha diversificado notablemente el estudio sobre estos fenómenos.

Puesto que se trata de un tema de especial significación para los procesos de democratización e integración social, algunas aproximaciones tienden a ubicarse en una posición sociocéntrica, esto es, que jerarquizan el papel que juega la sociedad civil en las decisiones estatales. Este punto de vista sostuvo el auge que, durante las últimas décadas del siglo xx, tuvo el modelo de la participación social o comunitaria. La acción de los participantes, según este enfoque, se acotaba a los problemas de su comunidad y corría por canales separados de los procesos de decisión política de mayor escala (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 2001; González Bombal y Villar, 2003; González Bombal, Garay y Potenza, 2003, entre otros). El aumento de la conflictividad social y

política de los años de la crisis hizo evidentes los límites de esa visión, y así cobró fuerza la perspectiva que ponía el foco en la potencialidad política de la acción colectiva (Svampa y Pererya, 2003; Delamata y Armesto, 2005, entre otros). Ambos abordajes, sin embargo, comparten la posición sociocéntrica, que implica concebir a la sociedad civil como un ámbito separado del mundo estatal. Por lo tanto, estas vertientes no se han interesado demasiado por estudiar la relación de los fenómenos participativos con la dinámica interna del Estado y de las políticas públicas.

El punto de encuentro entre la cuestión de la participación y el campo de las políticas públicas se hace más visible cuando se adopta la perspectiva de la participación ciudadana. Superando la visión comunitarista, esta noción alude a la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, es decir, hace referencia al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos.

El término *público*, en esta perspectiva, pone de manifiesto que los temas que ocupan la atención de la participación ciudadana no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados en las experiencias participativas, sino que remiten a cuestiones de interés social, colectivo. El interlocutor privilegiado para cuestiones públicas es el Estado, como representación institucional del interés general, lo que fundamenta la importancia del involucramiento de los actores de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas. La participación ciudadana construye, de este modo, un espacio de interacción entre sociedad y Estado que cabría denominar, siguiendo a Cunill Grau (1997), el ámbito público no estatal: el espacio de acción de la sociedad en torno a cuestiones de interés público.

Por otro lado, el calificativo de *ciudadana* no solo hace referencia a la intervención social en instancias de políticas públicas, sino que también lleva a comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado (Cunill Grau, 2004). El Estado ocupa una posición central en los procesos participativos, no solo como uno de los actores intervinientes en las experiencias de interacción, sino, principalmente, en su aspecto de representación de lo público. Los argumentos que fundamentan el valor de la participación ciudadana, entonces, están enfocados hacia un horizonte de democratización de la sociedad en su relación con el Estado, pero también apuntan a la democratización interna del Estado (Ziccardi, 2004).

Como formas de intervención de la ciudadanía en las cuestiones públicas, por lo tanto, el análisis de la participación ciudadana resulta inescindible del de las políticas públicas y del Estado.

El sentido político de la participación adquiere así centralidad en el debate, como bien desarrolla Adriana Clemente en su artículo que forma parte de este libro. La participación refiere a la intervención de la sociedad en políticas públicas de bienestar, e incide así en la orientación de la acción del Estado, lo que fundamenta el contenido político. Los procesos de participación constituyen, en sí mismos, formas de disputa por el poder, apunta lúcidamente la autora.

Estas reflexiones ponen sobre el tapete un debate que atraviesa los estudios sobre procesos participativos en nuestro país: el sentido de la autonomía de la sociedad civil respecto del Estado. Una de las principales interpretaciones sociocéntricas de la participación ciudadana asocian a esta con la *estrategia de la incidencia*. Este último término engloba un conjunto de modalidades de movilización política de la sociedad civil que busca influir sobre el Estado pero resguardando su autonomía, esto es, su posición de exterioridad en relación con el poder estatal (Leiras, 2007). Otras aproximaciones, en cambio, comprenden –también dentro de la participación ciudadana– las experiencias de articulación de la sociedad civil con instancias estatales para la gestión conjunta de políticas públicas, particularmente en el campo social. Numerosos estudios aplicados, referidos a la realidad argentina reciente, se apoyan en esta lectura, y dan cuenta de la densidad de la trama de interacción entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de acción pública (Clemente, 2004; Manzano, 2007; Rofman, 2014).

En síntesis, si se adopta un enfoque sobre la participación que ponga en relieve la interacción de la sociedad civil con el Estado, y se interese por las diversas modalidades de intervención de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, queda claramente trazada la línea que relaciona estos dos campos de análisis.

La reflexión sobre el cruce entre la perspectiva territorial y la participación, por otro lado, constituye una mirada de creciente presencia en esta área, aunque todavía concentrada en torno a algunos debates acotados. Entre las escasas aproximaciones que incorporan la dimensión espacial al análisis de los procesos participativos, cabe mencionar, principalmente, la participación política popular, los conflictos ambientales y territoriales y el desarrollo territorial.

El estudio de la vida política de los sectores populares en la Argentina reciente ha jerarquizado la dimensión de la territorialidad. La inscripción territorial de la acción colectiva de los sectores populares, resultado de la crisis de las formas de integración social propias del modelo industrial, pone de relieve la potencialidad de la proximidad espacial como fuente de sociabilidad cotidiana y de construcción de lazos políticos (Merklen, 2005). En esta nueva realidad,

el territorio se convierte en referencia de estrategias de integración social y, por lo tanto, en fuente de identidad colectiva. También constituye la base de la estructuración de sujetos políticos colectivos y, además, un recurso disponible para diseñar estrategias de acción colectiva que expresen públicamente las demandas sociales. En este volumen, el texto de Gabriel Vommaro presenta una aguda revisión de las reflexiones producidas recientemente por las ciencias sociales de nuestro país en relación con los cambios en la vida política popular. El autor propone que teorizar acerca de la politicidad popular lleva, en estos tiempos, a profundizar en la sociabilidad política en los barrios.

Cercanas a esta problemática, las elaboraciones sobre los conflictos socioterritoriales y ambientales constituyen un tema aún incipiente pero de creciente importancia en la agenda participativa nacional. La cuestión de la movilización social en torno al acceso a la tierra urbana resulta un tópico relevante de los estudios urbanos (Cravino, 2008), mientras que el estudio de la participación de la sociedad civil sobre problemas ambientales se expande a medida que se multiplican las acciones colectivas de denuncia de la degradación del medio ambiente (Merlinsky, 2013), un tema al que el artículo de Mabel Manzanal hace una oportuna referencia.

Una segunda vertiente que considera la referencia territorial de la participación ciudadana proviene del pensamiento sobre el desarrollo local o territorial, que valoriza la articulación de los actores locales como recurso central para la producción social del territorio. Partiendo de una concepción integral del desarrollo, donde la palanca de cambios radica en el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propios de la región o localidad, esta perspectiva pone de manifiesto la naturaleza territorial de estos procesos de articulación entre Estado y sociedad. El entramado de actores y de recursos puede convertirse en un *sistema territorial*, con propiedades y potencialidades propias para el desarrollo endógeno, si, como plantea Boisier (2000), los actores se comprometen en un proyecto político común. La visión de Coraggio (2006) sobre la economía social también pone el foco en la dinámica local de las interacciones económicas y políticas de los sectores populares, y propone valorizar estos circuitos para impulsar procesos de desarrollo endógeno.

La visión del desarrollo local, entonces, asigna especial importancia a la acción colectiva territorial, que puede movilizar a una sociedad local construida por grupos sociales e intereses diferentes pero pasibles de ser articulados en función de un proyecto de cambio territorial. Se hace visible, de este modo, la dimensión territorial de los actores sociales y de la participación. Sin embargo, como bien desarrolla Manzanal en su artículo que forma parte de este libro,

cabe preguntarse por las potencialidades transformadoras de la participación enmarcada en estos modelos.

De este modo, puede afirmarse que estas dos corrientes de análisis –la que se interesa por la territorialidad de los conflictos sociales y la política popular y la que fundamenta el modelo de desarrollo local– ofrecen herramientas conceptuales valiosas para pensar *la referencia espacial de la participación ciudadana*. Desde posiciones teórico-políticas muy diferentes, ambos enfoques apuntan a incorporar en el análisis la cuestión de la inserción territorial de los actores de la participación, así como la consideración de los efectos socioespaciales de la acción pública.

2. Desde el análisis de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas constituye uno de los contenidos principales de la ciencia política y, más particularmente, de la administración pública y de los estudios sobre el Estado. El interés por este tema ha mostrado un crecimiento sostenido a lo largo de las últimas décadas, a medida que se hace más evidente la complejidad del Estado y de sus intervenciones. Por consiguiente, la producción en este campo ha estado mayormente enfocada en entender y sistematizar la dinámica interna de los procesos de producción de políticas públicas, es decir, dirigida a comprender cómo se formulan y se aplican las políticas, a evaluar sus resultados y a identificar sus dificultades, con el propósito de proponer lineamientos de acción para el mejoramiento de la acción estatal.

Esta perspectiva tiende a limitar la comprensión de la estructura estatal a su expresión organizacional –el aparato estatal– o a su aspecto normativo –el marco jurídico institucional–, reduciendo así el sentido de lo estatal a sus manifestaciones empíricas más evidentes. En palabras de O’Donnell (1985), se asimila el Estado a sus “objetivaciones concretas”, es decir, a la administración pública o a la burocracia. En su versión más tecnocrática, esta corriente se inclina por elaborar formulaciones prescriptivas relativamente desinteresadas de las condiciones territoriales y políticas particulares de cada proceso de política.

Los enfoques de base sociopolítica, en cambio, plantean que el complejo de políticas públicas constituye la expresión de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado. Las intervenciones del Estado se deciden y desarrollan en el marco de sus relaciones con los actores e instituciones no estatales, estableciendo así un nexo con la perspectiva de la participación ciudadana.

Cuando se pone de manifiesto el sentido político de la acción estatal, las políticas públicas se comprenden como un conjunto de decisiones institucionalizadas que intervienen en un proceso de interacción política en torno a un problema o cuestión. En la ya clásica formulación de Oszlak y O'Donnell (1981), las políticas públicas pueden ser entendidas como “acordes” de un proceso social tejido en torno a una cuestión socialmente problematizada. Las intervenciones del Estado se construyen en una dinámica de relaciones de colaboración y conflicto con la sociedad, un proceso que va reconfigurando de manera permanente el contenido de la cuestión abordada por la política y las estrategias y alineamientos de los actores.

La intervención de la sociedad en el proceso de las políticas puede tener como objetivo influir en la construcción de la agenda, en la definición de la política, como propone el modelo de la incidencia; o también puede tener lugar en el momento de la implementación, es decir, en los momentos organizativos y operativos, como sugieren las elaboraciones teóricas sobre la implementación de políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992; Guerrero Orozco, 1994; Subirats *et al.*, 2008) y como ponen de manifiesto algunos estudios sobre procesos concretos de gestión de las políticas estatales (Rofman, 2014). Por consiguiente, todo el ciclo de las políticas puede ser considerado como un proceso continuo y no compartimentado de participación de la sociedad en las políticas estatales.

El enfoque de la gobernanza, de importante vigencia en el debate político y académico actual, recupera esta visión acerca de las articulaciones Estado-sociedad. Para esta corriente, el modelo jerárquico-centralizado de producción de políticas ya no resulta conducente para atender la complejidad de la agenda pública, lo que lleva a valorizar el papel que juegan los actores e instituciones de la sociedad en el proceso. Las redes de interacción multiactoral y multinivel, más colaborativas y horizontales, podrían sostener un gobierno más eficaz y también más democrático (Mayntz, 2006; Natera, 2004).

El trabajo de Martí, Blanco, Parés y Subirats que se incluye en este volumen analiza en profundidad este último postulado. Los autores analizan los diferentes argumentos que sostienen la legitimidad democrática de la gobernanza, relativos a las dinámicas de colaboración que genera el gobierno en red, al fortalecimiento del papel de la ciudadanía en la producción de las políticas, y al resultado de las políticas en términos de justicia social.

El artículo de Grandinetti y Nari también reflexiona acerca de las potencialidades que ofrece el modelo de la gobernanza para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en sus políticas de integración social.

Por lo tanto, entender las políticas públicas como un espacio de interacción entre actores estatales y no estatales, como acciones decididas y gestionadas por actores públicos, privados y sociales, conduce a colocar la cuestión de la participación como un aspecto central del estudio de las políticas estatales.

En cuanto a la consideración de la dimensión espacial de la acción estatal, se trata de una perspectiva prometedora, que cuenta con algunos pocos aportes de investigación empírica y producción teórica. Los modelos de análisis de las políticas públicas se apoyan, mayoritariamente, en la asimilación casi automática entre la noción de Estado y la escala nacional. Si bien los estudios sobre gobiernos subnacionales, particularmente los locales, han crecido significativamente en las últimas décadas, esta producción no ha sido acompañada por un desarrollo semejante de marcos conceptuales propios para el análisis de las acciones públicas de orden subnacional.

El artículo de Couto, Foglia y Rofman aspira a contribuir al desarrollo de este marco interpretativo al proponer un modelo de análisis político-territorial de las políticas participativas locales. Dicho modelo toma en cuenta tanto las características sociales, económicas y políticas de los espacios locales donde tienen lugar las políticas públicas y su estructura intergubernamental de gestión, como aspectos de las propias iniciativas participativas: la inscripción territorial de los actores y las modalidades de participación.

Otra línea de interpretación que puede aprovecharse del cruce entre el análisis de las políticas públicas y la perspectiva territorial remite al estudio de los impactos diferenciales, en el plano espacial, de las intervenciones estatales. Se trata de un tema de cierta trayectoria en el campo de los estudios urbanos y regionales, cuya incorporación al campo de la administración pública enriquecería el análisis de las políticas públicas. Algunos de los trabajos publicados en este volumen, como el de Martí y otros y el de Grandinetti y Nari, brindan aportes valiosos para la construcción de esta perspectiva.

Incluir la dimensión territorial en el pensamiento sobre el Estado constituye un requisito sustancial si se quiere comprender su naturaleza, ya que, como también postula O'Donnell, el Estado “es una asociación con base territorial compuesta por un conjunto de instituciones y por relaciones sociales [...] que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita” (2010: 76).

El sustrato territorial de la estructura estatal pone también en evidencia la relevancia del basamento espacial en la definición de la ciudadanía, noción que hace referencia a la pertenencia de los sujetos a grupos localizados dentro del territorio sometido a la autoridad estatal. En el plano institucional, las

demarcaciones de las relaciones de ciudadanía y los derechos y obligaciones que se originan en dicha relación se establecen en función del control sobre un territorio delimitado. Sobre esa vinculación jurídica y política se afianza el proceso de identificación colectiva que da pie al autorreconocimiento de la sociedad como referente de ese Estado. Es decir, la relación de ciudadanía se apoya en la inscripción territorial de la sociedad, tanto en el plano jurídico y de derechos como en el identitario. La pertenencia a colectivos delimitados espacialmente es lo que habilita a los actores de la sociedad a interactuar con el Estado como ciudadanos y a participar, como tales, en la vida política y en los procesos de política pública.

Hablar del componente identitario de la ciudadanía lleva, generalmente, a considerar formas de autorreconocimiento referenciadas en la escala nacional. La identidad nacional constituye el contenido subjetivo y cultural que ha sostenido la larga historia de construcción político-institucional de los Estados nacionales, lo que explica su importancia. Sin embargo, en la actualidad las referencias identitarias remiten también a otros recortes político-territoriales de menor escala como reflejo de la emergencia de los espacios regionales y locales en el contexto de la globalización.

Así, la identificación territorial –nacional, regional o local– de los actores sociales que interactúan con las políticas públicas constituye un aspecto de especial relevancia a considerar cuando se analiza la relación entre el Estado y la sociedad. El análisis de Vommaro sobre la vida política popular que se presenta en este volumen desarrolla esta mirada, aplicada a la escala del barrio.

En conclusión, podría afirmarse que la incorporación de la dimensión territorial al campo del análisis de las políticas públicas abre un camino para reflexiones y estudios empíricos de importante riqueza que permitirían comprender mejor la naturaleza de la acción estatal así como las dinámicas de interacción con la ciudadanía.

3. Desde la noción de territorio

La noción de territorio constituye un concepto central de la geografía, y ha ganado densidad a medida que esta disciplina se ha acercado a las ciencias sociales y el estudio sobre los fenómenos espaciales se ha extendido más allá de sus expresiones físicas. Gracias a los significativos aportes de la geografía económica y del urbanismo, que han contribuido a poner de manifiesto el origen social del territorio, predomina en este campo el interés sobre las manifestaciones mate-

riales de la territorialidad, como las construcciones, la actividad económica, el uso de la tierra, etc. También resultan valiosos los estudios sobre la dimensión cultural de la espacialidad, que dan cuenta de los aspectos simbólicos del territorio y han fomentado la valorización del patrimonio cultural, las identidades territoriales, las lenguas, etc.

La extensión de esta mirada hacia los fenómenos políticos, tanto en la faz institucional –relativa al Estado y las políticas públicas– como en la sociopolítica –referida a la participación ciudadana–, es todavía incipiente.

Como desarrolla en profundidad Manzanal en esta publicación, estos aportes provienen mayormente de la geografía crítica, que ha puesto en relevancia la dimensión territorial de los fenómenos sociales y políticos. Las ciencias sociales están comenzando a transitar ese recorrido, ya que la tradición central de este campo tendió a prestar más atención a la temporalidad de la vida social que a su espacialidad.

El territorio no es solo un hecho físico, un paisaje o un descriptor de la ubicación de los fenómenos; sino también el resultado de un proceso de construcción social. Ello supone pensar el espacio y la sociedad como dos dominios relacionados, que producen constantemente la territorialidad. La estructuración de la vida social es resultado de una dinámica co-constitutiva de procesos históricos y dimensiones espaciales, no solo por la intrínseca determinación de los componentes espaciales en la formación de los fenómenos sociales sino también porque, recursivamente, esas condiciones espaciales son a su vez productos sociales, tal como señalaba Soja en su texto clásico (1985). Las condiciones del territorio –su estructura socioeconómica, las características de los actores, su historia, etc.– inciden fuertemente en la orientación y las modalidades particulares de los hechos sociales y políticos, como se analiza en el estudio de Couto, Foglia y Rofman, en este volumen. El estudio de Vommaro, por su parte, da cuenta de la influencia de factores territoriales –como la sociabilidad barrial– en la configuración de las políticas sociales.

Además del marco espacial donde se ubican los hechos sociales, determinante de la estructuración de la sociedad, el territorio constituye la materialización de la interacción social, asumiendo expresiones físicas, sociales, económicas, culturales, administrativas y políticas, entre otras. Aparece así la dimensión dialéctica de la construcción social del territorio: por un lado, las sociedades producen y reproducen las estructuras y representaciones espaciales, y por otro lado esas estructuras se cristalizan material o simbólicamente, y así le establecen determinaciones espaciales a la acción social. En su cruce con la dimensión temporal se hace evidente la doble cara de proceso y producto: el territorio

constituye un espacio transformado por la acción de la sociedad, pero al mismo tiempo marca las condiciones de reproducción de esa sociedad.

Enfocando estas ideas en el campo de los fenómenos políticos, se evidencia cómo intervienen las relaciones de poder en los procesos de constitución de los territorios. La aspiración al control del territorio por parte de determinados grupos sociales puede explicar el sentido de buena parte de las intervenciones humanas, como indica Di Meo (2001).

El artículo de Manzanal expone en profundidad esta perspectiva aplicándola a la revisión de la noción de desarrollo. Tanto en su acepción de devenir histórico como en su traducción en propuestas de política pública, la asociación del desarrollo con estructuras de poder y de dominación inscriptas en la acción del Estado permanece oculta detrás de la asimilación acrítica del desarrollo al bienestar. Los procesos de desarrollo, plantea la autora, están atravesados por dinámicas de disputa por el territorio.

La constitución de instituciones políticas tiene por objeto legitimar el control territorial, lo que se cristaliza en instituciones político-administrativas. Así, el Estado apela a la espacialidad de la autoridad para asegurar la dominación política, puesto que controlar territorios delimitados resulta más efectivo que sostener su autoridad sobre grupos o relaciones particulares (Sack, 1984). La consolidación en el tiempo de las jurisdicciones administrativas ayuda a reificar la división territorial, y lleva a considerar a los recortes político-administrativos como entidades casi naturales, con características homogéneas.

Estas reflexiones enriquecen las afirmaciones previas acerca de la naturaleza territorial de la organización interna del Estado, ya que ponen en relieve el carácter dinámico de dicha estructuración y ayudan a nutrir el análisis de las políticas públicas con interrogantes relativos a la historia de la conformación de las unidades político-administrativas. Así, se hace visible la faz dinámica de los procesos de constitución, reproducción y cuestionamiento de los sistemas de autoridad política, y se configura otra valiosa línea de reflexión que vincula los estudios territoriales con el análisis de la estructura estatal y de las políticas públicas.

Orientar el foco de análisis en el proceso de construcción de la territorialidad política lleva, además, a iluminar la dinámica conflictiva que subyace a la constitución de los ámbitos espaciales de poder, tanto si se trata de espacios legalmente institucionalizados como si se refiere a modalidades no formalizadas de control territorial. Como fenómeno político, la consideración de la territorialidad lleva implícitas las disputas de los sujetos y de los grupos sociales por el poder sobre un territorio. Las estructuras político-administrativas y otras formas de autoridad territorial son, en realidad, cristalizaciones temporales de

un movimiento permanente de interacción conflictiva entre grupos y actores sociales que procuran instalar sus propios intereses y sistemas de poder en la gestión de los territorios.

Estas constataciones son la base argumentativa de los estudios sobre la territorialidad de la participación, los cuales permitieron comprender la emergencia de los movimientos sociales de base territorial en nuestro país en los años de la crisis (Svampa y Pereyra, 2003; Manzano, 2004), y los estudios sobre conflictos territoriales y ambientales (ambos campos mencionados previamente). Se podría afirmar que la comprensión de la naturaleza conflictiva de la territorialidad constituye uno de los aportes más significativos para comprender la dinámica de la relación entre el Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo.

Por último, el plano subjetivo de la dimensión política de la territorialidad alude a un diverso espectro de fenómenos culturales y simbólicos, los cuales revisten de sentido a la institucionalización de las relaciones de poder y a los conflictos que dichas relaciones generan. Ello hace referencia a la formación de las identidades territoriales y a la inscripción territorial de la acción política, entre otros fenómenos (Merklen, 2005). La referencia territorial de los actores de los procesos de participación ciudadana constituye, por lo tanto, un interrogante principal, que permite comprender mejor las dinámicas de interacción con las políticas públicas, como desarrolla en profundidad el artículo de Clemente en este volumen.

Se concluye entonces que la construcción social de la territorialidad opera en tres planos diferentes: en el momento del proceso de construcción del territorio, donde cobran fuerza la interacción y los conflictos entre los actores, tema central de la participación ciudadana; en la instancia de la cristalización de los procesos, que da lugar a las construcciones físicas o socioinstitucionales territoriales, es decir, a la estructura estatal; y en el campo subjetivo de la formación de la identidad territorial, cuestión que atraviesa ambas temáticas.

Cada uno de estos planos propone un conjunto de interrogantes de especial relevancia para el estudio de las políticas públicas y de los procesos de participación ciudadana, y despliega así un abanico de ejes de análisis que entrecruzan cuestiones políticas con dimensiones territoriales.

4. Hacia un enfoque integrado: el contenido del libro

Como se ha expuesto en estos párrafos, desde cada uno de estos campos se abren cuestiones e interrogantes que pueden ser enlazados con elaboraciones

generadas desde los otros dos ámbitos de conocimiento. La perspectiva de la participación ciudadana coloca al Estado y a las políticas públicas como componentes ineludibles del análisis, y reclama un análisis en profundidad de la territorialidad de los actores y de los procesos emergentes de estas experiencias. En segunda instancia, si se entiende a las políticas públicas como emergentes de la interacción entre el Estado y la sociedad, aparece en el centro la cuestión de la participación y cobran importancia las preguntas acerca de la dimensión territorial de los actores y las instituciones y de los efectos de las políticas. Por último, la perspectiva sobre el territorio remite a los procesos de construcción social y política del espacio, esto es, a la acción de las políticas públicas y de la participación de los actores.

Quedan así identificados los ejes de intersección, el contenido del triángulo al que se hacía referencia en el inicio de la introducción. Especificar este contenido, particularmente en el sentido teórico-conceptual, es la preocupación que ha guiado la selección de los artículos que componen este libro. Los estudios tratan sobre problemáticas y lugares diferentes porque el énfasis de los textos está puesto en la producción teórica y conceptual. Con esas elaboraciones, y desde la rica diversidad de interrogantes, orígenes disciplinares y objetos de estudio que distinguen a cada autor, los contenidos de esta publicación contribuyen a avanzar en la construcción de la perspectiva “triangular”, integral.

El artículo que inicia este volumen, “Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”, escrito por Marc Martí, Ismael Blanco, Marc Parés y Joan Subirats, se aproxima al núcleo temático del libro apoyándose, a la vez que revisando, la noción de gobernanza.

La estructura argumental que sostiene la legitimidad democrática de la gobernanza apela a diversos criterios: los actores participantes, los mecanismos de participación y los resultados. Desde estos conceptos se revisa el recorrido de las políticas de regeneración urbana de un barrio histórico del centro de Barcelona, detallando las acciones y cambios que este proceso ha producido en su desarrollo, así como las instancias de articulación en red que se han construido. El análisis de este proceso, desde las tres aproximaciones evaluativas, permite captar matices diferentes de la política, lo que resalta el valor analítico de estas.

Una perspectiva semejante ilumina el trabajo que se publica a continuación, “Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana”, donde Rita Grandinetti y Patricia Nari construyen un interesante recorrido analítico entre las dos dimensiones que están presentes en los desafíos actuales de los gobiernos locales: el plano de las condiciones socioterritoriales de

las ciudades y las capacidades políticas e institucionales de gobierno necesarias para dar respuesta a dichas realidades.

Frente a la creciente fragmentación social de los ámbitos urbanos, la acción pública debería apuntar a fortalecer la cohesión territorial, dada la relevancia de la dimensión espacial de la vulnerabilidad. Ello pone en el centro del debate la cuestión de las capacidades de los gobiernos, en especial los locales, para promover mayores niveles de cohesión; capacidades que las autoras proponen denominar *gobernanza territorial*. Estos cambios plantean el desafío de transformar tanto la base institucional de las organizaciones públicas como las prácticas de los actores involucrados, concluyen las autoras.

El artículo siguiente, “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”, de Bárbara Couto, Carolina Foglia y Adriana Rofman, también se interesa por las iniciativas participativas de políticas públicas en ámbitos locales, particularmente en cuatro municipios de la provincia de Buenos Aires. El modelo de análisis que se formula está basado en una perspectiva situada sobre los fenómenos participativos, que toma en cuenta la complejidad de cada territorio en los planos socioeconómico y político institucional.

Resultado de este análisis es la caracterización de la matriz de políticas participativas de cada municipio, diferente en cada caso, lo que se explica por las condiciones estructurales y políticas del territorio local y por la dinámica de la estructura territorial de gestión de las políticas públicas.

La cuestión de la participación está también en el centro del artículo de Adriana Clemente, “La participación como enfoque de intervención social”. Este trabajo consiste en una reflexión sobre las diferentes formas y usos de la participación en el marco de los modelos de políticas de bienestar, destacando el fuerte sentido político de la participación.

El artículo desarrolla un abordaje situado de la participación, tanto en sentido histórico como territorial. Así, se revisan los contenidos predominantes de la participación en distintos momentos históricos, lo que pone de manifiesto que la participación territorial, que constituyó el principal canal de viabilización de demandas en los años de la crisis, se presenta ahora como un modo de ampliación de la accesibilidad a los servicios de las políticas sociales. Ello explica la importancia de las redes territoriales, que en su momento ganaron presencia como modo de enfrentar la emergencia pero que en estos últimos años han diversificado –y complejizado– su campo de acción.

En “La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales”, Gabriel

Vommaro retoma la cuestión del sentido político de la participación, enfocando el fenómeno desde la vida social y política de los barrios populares.

El artículo busca poner de manifiesto la productividad de la política popular y de la intervención estatal en estos territorios, además de dar cuenta de la porosidad existente entre la vida política barrial y las estructuras de la política social. La actividad de los dirigentes barriales articula el trabajo político, la militancia y la organización política con el trabajo social, la participación en la gestión de los programas en el territorio. Esta dinámica está regida por una estructura de regulaciones que, según propone Vommaro, podrían entenderse en términos de “arreglos morales” que organizan la relación entre políticas sociales, mediadores territoriales y vecinos, y que se sustentan en nociones compartidas acerca de la justicia y el derecho, lo que les confiere el carácter moral y asegura su permanencia.

Por último, el artículo de Mabel Manzanal, “El desarrollo desde el poder y el territorio”, se propone revisar críticamente las relaciones de poder que constituyen los territorios y el discurso sobre el desarrollo. Las diversas acepciones que el desarrollo ha asumido desde mediados del siglo pasado han tendido a encubrir las desigualdades espaciales y las relaciones de subordinación resultantes, particularmente en América Latina.

Repensar el desarrollo, propone la autora, requiere develar las relaciones de dominación capitalistas que construyen los territorios, entre ellas el papel del Estado-nación como institución garante de la reproducción del sistema.

Como se había adelantado, el espectro de problemáticas, orígenes disciplinares y posiciones teórico-ideológicas que recorren los artículos que conforman esta publicación es considerablemente amplio. La expectativa que subyace a la producción del libro es que esta diversidad nutra con toda su riqueza el desarrollo de una perspectiva integral que articule contribuciones de los diferentes abordajes y ayude a demarcar mejor el camino de reflexiones y debates que este texto aspira a transitar.

Referencias bibliográficas

- Boisier, S. (2000), *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES, Ediciones UBB.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998), *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Paidós.

- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2001), “Con las mejores intenciones”, en S. Duschatzky (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.
- Coraggio, J. L. (2006), “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”, en A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.
- Cravino, M. C. (comp.) (2008), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Editorial UNGS.
- Cunill Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD-Nueva sociedad.
- Delamata, G. y Armesto, M. (2005), “Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales”, en G. Delamata (comp.), *Ciudadanía y territorio*, Buenos Aires, Espacio.
- Di Meo, G. (2001), *Geografía social y territorios*, París, Nathan-VUEF.
- González Bombal, I.; Garay, C. y Potenza, F. (2003), *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés-CEDES.
- González Bombal, I. y Villar, R. (comps.) (2003), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Guerrero Orozco, O. (1994), “Los usos del análisis de implementación de políticas”, en revista *Gestión y Política Pública*, México, Vol. III, N.º 1, 1994, pp. 19-43.
- Manzano, V. (2004), “Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera”, en revista *Intersecciones en Antropología*, N.º 5, Facultad de Ciencias Sociales-UNCPBA, Argentina.
- Mayntz, R. (2006), “Governance en el Estado moderno”, en *Postdata*, N.º 11, Buenos Aires, abril de 2006.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992) *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Merklen, D. (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina (1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

- Merlinsky, M. G. (comp.) (2013) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS.
- Natera, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Política y Gestión*, documento de trabajo N.º 2, Madrid, Universidad Carlos III.
- O’Donnell, G. (1985), “Apuntes para una teoría del Estado”, en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, G. (2010), *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E., CLACSO, N.º 4.
- Rofman, A. (2014), “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”, en revista *Territorios*, N.º 31, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Sack, R. (1984), “La concepción societal del espacio” (The Societal Conception of Space), traducción de Federico Fritzsche, en D. Massey y J. Allen (eds.), *Geography matters! A reader*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Soja, E. W. (1985), “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”, traducción del Arq. Horacio A. Torres, en D. Gregory y J. Urry (eds.), *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, Macmillan.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

Regeneración urbana y gobernanza

¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza?

Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso¹

Marc Martí, Ismael Blanco, Marc Parés y Joan Subirats

1. Introducción

La regeneración de áreas urbanas desfavorecidas ocupa hoy un lugar importante en la agenda de las políticas urbanas de distintos países europeos. Ejemplo de ello son los programas *Grand Projets de Ville* en Francia, el *Kvarteloft* en Dinamarca, el *New Deal for Communities* en Inglaterra (Atkinson y Carmichael, 2007) y la *Llei de Barris* en Cataluña (Martí y Parés, 2009; Nel-lo, 2011). La Comisión Europea ha impulsado varios programas con la misma finalidad, entre los cuales cabe destacar los *Urban I* y *II*. A nivel del Estado español no existen programas equiparables a los que acabamos de mencionar, aunque sí podemos identificar un gran número de experiencias de regeneración de barrios impulsadas por los propios gobiernos locales, muchos de ellos cofinanciados por los programas europeos, junto con programas estatales de alcance sectorial (ayudas a la rehabilitación de viviendas, fomento del empleo, etc.) y, como en el caso de Cataluña, programas de regeneración específicos de la comunidad autónoma (Bruquetas y Walliser, 2005).

Las políticas de regeneración urbana han sido un campo significativo de innovación política (*policy innovation*). Por un lado, la agenda de la regeneración incorpora cada vez más miradas innovadoras, como las de la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo comunitario, la interculturalidad o la inclusión social. Por otro lado, principios relacionados con la gobernanza en red, como la coordinación intergubernamental, la transversalidad, la cooperación público-

¹ El artículo es el resultado del proyecto REDES (SEJ2007-67388).

privada y la participación ciudadana, inspiran cada vez más la gestión de este tipo de políticas (Blanco *et al.*, 2009; Martí-Costa y Parés, 2009).

La evolución de las políticas de regeneración de barrios desfavorecidos refleja dinámicas de cambio más amplias en las formas de elaboración de las políticas urbanas. Le Galès (2002), por ejemplo, destaca la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana vinculadas al creciente protagonismo de las ciudades como “actores colectivos” dentro del sistema europeo de gobernanza. John (2001) se refiere a la transición “desde el gobierno local a la gobernanza local” (*from local government to local governance*) para ilustrar la naturaleza crecientemente relacional de los procesos de elaboración de las políticas urbanas en el ámbito de la Unión Europea. También Denters y Rose (2005: 1-9) sostienen que “nos encontramos en una nueva era para el gobierno local: la era de la gobernanza local”, e identifican cinco grandes factores catalizadores de esas dinámicas de cambio político: la intensificación de los procesos de urbanización; la globalización económica y sus impactos en las ciudades; la creciente europeización de las políticas urbanas; y un conjunto de cambios en las actitudes y orientaciones políticas de la ciudadanía, que, entre otros elementos, conllevan una creciente sofisticación política y mayores demandas de participación ciudadana.

Esta contribución tiene como propósito analizar los rendimientos democráticos de estas nuevas formas de gobernanza urbana en red, centrando la atención en el ámbito específico de las políticas de regeneración urbana. Más concretamente, nos preguntamos por las diferentes perspectivas teóricas y normativas desde las que evaluar la legitimidad democrática de este tipo de arreglos institucionales, mostrando qué implicaciones tiene adoptar un enfoque evaluativo u otro a partir de un estudio de caso concreto: el de las políticas de regeneración del barrio de la Barceloneta en la ciudad de Barcelona.

En primer lugar, realizamos algunas clarificaciones en relación con los conceptos de la “gobernanza urbana” y las “redes de gobernanza”, además de situar brevemente el debate con respecto a la legitimidad democrática de esta forma de gobierno. En segundo lugar, presentamos y discutimos las tres perspectivas alternativas desde las que evaluar este aspecto: la perspectiva del sujeto, la del proceso y la de los resultados. En tercer lugar, ilustramos cómo aplicar estas tres perspectivas evaluativas y con qué implicaciones a través del estudio de caso de la regeneración urbana en el barrio de la Barceloneta. Por último, cerramos el artículo con una breve sección de consideraciones finales.

2. Redes de gobernanza y participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana

Bajo una influencia fundamentalmente anglosajona, la noción de la gobernanza ha ido ganando terreno en la ciencia política a lo largo de la última década. La Real Academia Española de las Letras resolvió el debate inicial sobre la traducción del término inglés *governance* acuñando el neologismo de la gobernanza, aunque aún hoy hay quien utiliza indistintamente este término junto con otros como “gobierno cooperativo” (Innerarity, 2006), “gobierno relacional” o “gobierno en red” (Subirats, 2002; Brugué, 2002).

Una dificultad terminológica aún no resuelta, sin embargo, consiste en clarificar si la gobernanza describe un modo específico de gobierno, alternativo al “gobierno tradicional” (Blanco y Gomà, 2006), o bien se refiere en términos genéricos a los sistemas de coordinación entre distintos actores, siendo necesario clarificar si estos se producen por la vía de la jerarquía, el mercado, las redes (Thompson, 2003) o, incluso, por vías híbridas (Rhodes, 1997). Aquí hablaremos indistintamente de “gobernanza” (*governance*) y de “gobernanza en red” (*network governance*), asumiendo, junto con un grueso importante de la literatura, que la gobernanza describe un patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos (público, privado, civil) y que se reconocen interdependientes entre sí. Las redes de gobernanza en las que se concreta tal paradigma de gobierno, según Sorensen y Törfing (2005: 197), pueden definirse en los siguientes términos:

- una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos;
- que interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder;
- que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados;
- que se autorregulan dentro de los límites establecidos;
- y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones.

Una corriente importante de la literatura considera que tal paradigma de gobierno ejerce una influencia creciente en las formas de articulación de las políticas urbanas. Así, según esta perspectiva, las políticas urbanas se dirimen hoy entre tres grandes modelos teórico-normativos en competencia (Stoker, 2004; Bevir, 2010): las formas tradicionales de gobierno local, asentadas sobre los principios de la democracia representativa y la burocracia weberiana; las propuestas mercantilistas y privatizadoras que dieron lugar al movimiento de reforma administrativa conocido como la Nueva Gestión Pública; y el modelo emergente de la gobernanza en red, basado en los principios de la interdependencia, la deliberación y la coordinación entre actores. Ejemplos del peso creciente de este último paradigma en el ámbito urbano serían la proliferación de dispositivos institucionales, como los consorcios, los programas transversales y comisiones interdepartamentales, los partenariados público-privados y los mecanismos de participación ciudadana. Las redes de gobernanza para la regeneración de áreas desfavorecidas, como se verá más adelante, acostumbran a aunar, aunque con intensidades distintas según los casos, todas estas dimensiones de colaboración entre distintos actores.

En la actualidad, buena parte de la literatura comparada constata la proliferación de este tipo de arreglos institucionales (las redes de gobernanza) como espacios desde los cuales se articula una parte significativa de las políticas públicas y, en particular, de las políticas urbanas. El debate se ha centrado, sobretudo, en la valoración de los rendimientos políticos de este modelo de gobierno. Y aquí cabe distinguir entre dos grandes ejes de discusión.

Por un lado, nos encontramos con una discusión de orientación gerencial en donde predomina la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas desarrolladas en el marco de las redes de gobernanza. Así, la propuesta de articulación de políticas en el marco de este tipo de redes responde a una creciente concienciación sobre el carácter cada vez más complejo de los problemas colectivos y la imposibilidad de darles respuesta desde el monopolio institucional. Los problemas complejos, nos dicen algunos autores (ver Rhodes, 1997; Christiensen, 1999), requieren de soluciones complejas. En otros términos, las redes de gobernanza, particularmente ante problemas complejos como la exclusión o segregación socioespacial urbana, estimulan la creatividad y la innovación, permiten encontrar puntos de equilibrio entre los intereses enfrentados, facilitan los consensos, generan más colaboración en la implementación de las decisiones y favorecen, en último término, el aprendizaje colectivo. Sin embargo, tal y como advierte Stoker (1998: 24):

... las tensiones y dificultades con las instituciones de la sociedad civil, así como las inadecuaciones entre las organizaciones que reúnen a los sectores público, privado y voluntario, pueden conducir hacia el fracaso de la gobernanza. Fallos en el liderazgo, diferencias en las escalas temporales y en los horizontes entre actores clave, así como la profundidad del conflicto social, pueden ser todas ellas semillas de tal fracaso.

Todo ello ha provocado la aparición de una abundante literatura preocupada por la gestión de las redes de gobernanza (*network management*) y el abordaje de sus dificultades más habituales (Kikert *et al.*, 1997).

En este artículo, en cambio, queremos centrarnos en una discusión que consideramos de más enjundia política y que, por otro lado, según cómo se plantee, puede también abarcar la dimensión de los resultados de las redes. Nos referimos al debate sobre la dimensión democrática de las redes de gobernanza (Moulaert y Cabaret, 2006; Skelcher, 2005; Agger y Löfgren, 2006; Subirats *et al.*, 2009; Sorensen y Törfing, 2005), un debate que ha tendido a polarizarse entre autores que conciben la gobernanza en red como una oportunidad para la profundización democrática y otros que enfatizan en los riesgos. En el polo más pesimista, por ejemplo, Swyngedouw (2005) enfatiza en los riesgos que plantea lo que él denomina la “gobernanza-más-allá-del-Estado” (*governance-beyond-the-state*) en términos de representatividad, transparencia y *accountability*, y concluye que, a pesar de sus limitaciones, el sistema representativo se fundamenta en normas de funcionamiento mucho más claras, comprensibles y comúnmente aceptadas que las de la gobernanza en red. En la misma línea, otros autores establecen una fuerte asociación entre tales formas de gobernanza en red y el paradigma neoliberal (ver, por ejemplo, Brenner and Theodore, 2002; Geddes, 2006; Swyngedouw, 2007), y entienden que la gobernanza en red representa un paso atrás en las funciones representativas y redistributivas del Estado, la institucionalización de la participación de las élites empresariales en el *policymaking* y la cooptación institucional de las organizaciones sociales. Davies (2007), por ejemplo, se muestra altamente escéptico sobre las posibilidades de contrarrestar las asimetrías de poder que inevitablemente se dan en el marco de cualquier red de gobernanza, y termina sugiriendo una “ruptura radical con la ortodoxia de la red”, al entender que es desde fuera (y no desde dentro) de la red que la influencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas puede ser más clara.

Otros autores, en cambio, se muestran mucho más optimistas con respecto a las oportunidades de profundización e incluso de radicalización democrática derivadas de este tipo de arreglos institucionales en red. Los argumentos tam-

bién son variados, y apuntan hacia aspectos como la posibilidad de empoderar políticamente y de reforzar la participación de colectivos excluidos del sistema representativo; la potencial mejora en la transparencia del proceso de elaboración de las políticas; o la posibilidad de desarrollar formas de participación ciudadana directas, no mediatizadas por los partidos políticos ni por las grandes organizaciones sociales (ver en esta línea las aportaciones de autores como Rhodes, 1997; Perri, 2002 y Stoker, 2004).

Así, es en este contexto que surge la necesidad de evaluar cuáles son los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza urbana. Frente a este reto, como veremos con detalle en el siguiente apartado, encontramos en la literatura tres grandes aproximaciones teóricas: la primera se centra en la participación de los actores de la sociedad civil en las redes de gobernanza; la segunda se basa en la calidad democrática del proceso de elaboración de la política; mientras que la tercera se interesa por los resultados logrados por la política en cuestión.

3. La legitimidad democrática de las redes de gobernanza en programas de regeneración urbana: tres perspectivas teóricas

En el marco de este debate sobre la dimensión democrática de las redes de gobernanza, la pregunta de fondo que se hacen muchos autores es la siguiente: si la gobernanza representa realmente una nueva forma de gobierno, ¿nos sirven los anteriores sistemas de legitimidad propios de la democracia representativa y del modelo weberiano de Estado?

Consideramos que la evaluación de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza urbana puede inspirarse, en términos generales, en el modelo clásico ya propuesto por Scharpf (1999), por el que se han distinguido tres grandes tipos de legitimidad de los sistemas políticos: *input*, *throughput* y *output*. Por *input legitimacy* entendemos, básicamente, el quién está representado en el proceso de elaboración de las políticas públicas (el sujeto); con *throughput legitimacy* hacemos referencia a la calidad del mismo proceso de elaboración de las políticas (la transparencia, la inclusividad, la calidad de la deliberación); y por *output legitimacy* se entiende que las políticas públicas están legitimadas por su capacidad de resolver problemas colectivos. Veamos pues cómo se ha abordado en la literatura la evaluación de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza en estas tres dimensiones. No sin antes aclarar que, al revisar

las distintas perspectivas evaluadoras de la gobernanza en red, priorizaremos la cuestión de la participación ciudadana, lo cual nos sitúa en una perspectiva teórico-normativa de la democracia que confiere un claro protagonismo a la participación directa (en contraste con otros modelos que ponen el acento, por ejemplo, en el liderazgo de los políticos electos o en la representación de los grandes grupos de interés).

La legitimidad a partir de quién participa

En relación con la primera dimensión, sobre quién participa en el proceso de elaboración de políticas, en los sistemas representativos la legitimidad se basa en los resultados de unas elecciones. Desde el punto de vista democrático, esta legitimidad se basa en ganar las elecciones y ser capaz de formar una mayoría parlamentaria para desarrollar el programa de gobierno explicitado durante el proceso electoral. Por lo tanto, la participación ciudadana se concentra en el momento electoral, la toma de decisiones es monopolizada por la esfera institucional (representativa), y se confía al sistema burocrático la implementación de las directrices políticas.

Una corriente importante en la literatura sobre gobernanza ha puesto el acento en las oportunidades y límites que las redes de gobernanza representan para la participación ciudadana más allá de las elecciones, cuyo balance es muy variado. Centrándose en la participación ciudadana en las redes de gobernanza para la regeneración urbana en Inglaterra, por ejemplo, Newman (2005) concluye que la gobernanza en red genera nuevas oportunidades para que la ciudadanía participe directamente en la coproducción de políticas públicas que le conciernen directamente. En una línea similar se pronuncia Raco (2003), quien destaca que, a pesar del control institucional de los procesos participativos, estas nuevas arenas de gobernanza representan una oportunidad para la articulación y la implementación de agendas alternativas de política pública promovidas por la ciudadanía. Taylor (2007: 311) también concluye que “a pesar de que los nuevos espacios de gobernanza que han emergido en los últimos años estén marcados por el poder estatal, existen aún oportunidades para que las comunidades se conviertan en ‘sujetos activos’ dentro de ellos y, por lo tanto, puedan influir y dar forma al ejercicio del gobierno”. Desde una perspectiva mucho más crítica, en cambio, otros autores han enfatizado en las dinámicas de cooptación de los actores ciudadanos en el marco de las redes de gobernanza, el poder desproporcionado de los actores institucionales y empresariales y los

límites ideológicos (neoliberales) en los que se mueven tales arreglos institucionales (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyngedouw, 2007).

Así, la evaluación de la participación en las redes de gobernanza debería preguntarse, en primer lugar, por el peso y la influencia que tiene la ciudadanía con respecto a los demás grupos de actores que conforman la red. Pero, además, otra pregunta clave hace referencia a qué entendemos por “ciudadanía” y cómo esta puede estar efectivamente representada en las redes de gobernanza, al margen de la función representativa que puedan ejercer los cargos políticos electos. Esta última pregunta es de especial relevancia, ya que si la participación ciudadana no aporta un valor añadido significativo con respecto a los ya conocidos déficits de legitimidad de los sistemas representativos, tendríamos que dar la razón a las críticas a la gobernanza elaboradas por autores como Swyngedouw (2005). Sabemos, por ejemplo, que los ciudadanos que participan en los órganos formales de participación de una red de gobernanza (consejos, comisiones, mesas de negociación...) son pocos, y que además estos mecanismos reproducen muy a menudo las desigualdades del sistema representativo en términos de edad, estudios y sexo. Respecto a este punto, es conocida la existencia de diferentes tipos de mecanismos para garantizar una mayor representatividad de perfiles en los procesos de participación. Por ejemplo, para la composición de los jurados ciudadanos es común realizar una selección estratificada según las principales características sociodemográficas de la comunidad de referencia.

Sin embargo, desde el punto de vista de las teorías críticas del planeamiento urbano, se ha insistido en la necesidad de que los actores normalmente excluidos de los procesos de planificación y regeneración urbana sean protagonistas en estas políticas, ya que, además, normalmente son también los principales afectados. Así, desde aproximaciones como el *advocacy planning* (Davidoff, 1965), el *community empowerment* (Firedmann, 1992) o desde “los movimientos sociales urbanos” (Castells, 1974) la legitimidad democrática en el proceso de cambio urbano no se consigue con garantizar una representatividad del perfil poblacional del territorio sobre el cual se actúa, sino más bien con la inclusión de los sectores más desfavorecidos y habitualmente excluidos en los procesos de cambio urbano.

Si bien la primera perspectiva puede incorporar perfiles normalmente excluidos, la principal diferencia entre ambas es que la segunda asume el compromiso por parte de los responsables del planeamiento de habilitar a estos grupos de individuos como actores políticos con capacidad de influencia, ya sea a través del conflicto o de la negociación.

Se vislumbran, así, tres grandes perspectivas evaluativas desde la mirada de quién participa en las redes de gobernanza: una, preocupada por la participación de las asociaciones en los órganos formales de participación; otra, preocupada por la representatividad sociodemográfica de los participantes; y una tercera, centrada en la capacidad de influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos.

La legitimidad a partir del proceso

En segundo lugar, otros autores evalúan la calidad democrática de las redes de gobernanza desde la perspectiva del proceso por el cual los actores, en el marco de la red de gobernanza, toman decisiones de política pública. Resulta de especial relevancia aquí la contribución hecha por la teoría de la democracia deliberativa. Brugué (2009), por ejemplo, señala en este sentido diversos criterios para el diseño y la evaluación de procesos deliberativos de calidad: a) la capacidad de la(s) institución(es) promotora(s) de *explicarse* frente al resto de los actores; b) la capacidad de *escuchar* y de *responder*; y c) la presencia de los valores de *reconocimiento* y *respeto mutuo* entre los distintos actores que conforman la red.

Desde la planificación urbana, estos planteamientos han sido incorporados por la llamada “planificación colaborativa”. La mayoría de ellos fundamentan sus perspectivas en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984) y en la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Estas aproximaciones ponen el acento en el intercambio, el diálogo, el aprendizaje mutuo a través de la acción y la posibilidad de llegar a consensos (o, al menos, al respeto y a la comprensión recíproca) entre los participantes (Forester, 1998; Healey, 1997, 1999; Innes, 1995; Innes y Booher, 1999). En primer lugar, el planeamiento colaborativo asume la consideración y la valoración de otros saberes, más allá del racional-científico, a partir del reconocimiento de que todas las formas de conocimiento son socialmente construidas. En segundo lugar, este tipo de planeamiento pone el énfasis en la construcción de espacios estructurados de deliberación orientados al consenso. Finalmente, más allá de los momentos de interacción formalmente establecidos en los procesos de planeamiento colaborativo, introducen las redes de gobernanza como marco de interrelación entre los actores (Healey, 1997). Esto representa nuevos retos para controlar la inclusividad de la red, las desigualdades de poder entre los actores, el nivel de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones, etc.

En los últimos tiempos ha habido un esfuerzo con el fin de desarrollar perspectivas y modelos de análisis que tengan en cuenta todos estos aspectos y avanzar así hacia una gobernanza más democrática (Moulaert y Cabaret, 2006; Agger y Löfgren, 2006; Blanco *et al.*, 2009; Sorensen y Torfing, 2008). Laurian y Shaw (2008), por ejemplo, proponen una serie de criterios de evaluación que recogen los aspectos que se consideran más importantes en este tipo de planeamiento colaborativo. Estos autores incorporan también aspectos relacionados con los actores y los resultados de la política. Sin embargo, en este último aspecto incorporan solamente aquellos elementos referidos a los actores y sus relaciones (aumento de la confianza, satisfacción con el proceso, etc.) pero no a los resultados sustantivos de la política, como veremos en el siguiente apartado.

Cuadro 1. Criterios de evaluación para procesos de planeamiento colaborativo

Criterios en relación con el proceso	
Transparencia	Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.
Adaptatividad	El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.
Inclusividad y diversidad	Todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.
Distribución equitativa del poder	Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.
Deliberación	Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales.
Satisfacción de los participantes	Satisfacción de los participantes con el proceso.
Criterios en relación con el resultado	
Legitimación del resultado	La solución es legitimada por la mayoría de los participantes.
Construcción de capacidad institucional	Al final del proceso, los participantes han adquirido nuevos conocimientos en relación con la temática y se han establecido nuevas relaciones sociales basadas en la confianza entre los participantes.
Confianza con las instituciones	El proceso mejora la confianza de los ciudadanos con las instituciones públicas.
Satisfacción de los participantes	Satisfacción de los ciudadanos con los resultados.

Fuente: adaptado de Agger y Löfgren (2006) y de Laurian y Shaw (2008).

Los críticos de estas teorías argumentan que la planificación colaborativa es una visión excesivamente naíf, ya que no tiene suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre los actores, los objetivos ocultos de cada uno de ellos o los problemas de la responsabilidad particular en la toma de decisiones. Wälti *et al.* (2004: 94), por ejemplo, se hacen eco de las críticas deliberativas a la gobernanza en red y advierten sobre la posibilidad de que estas promuevan un estilo tecnocrático y opaco de toma de decisiones que impida el debate público. A diferencia de las posiciones marxistas o del planeamiento radical, en el planeamiento colaborativo hay poca reflexión sobre el papel que juega el Estado en todo el proceso. Normalmente, se concibe a este como un actor “neutro”, sin intereses, el cual simplemente establece el campo de juego. También se critica la asunción excesivamente optimista, según la cual se cree que simplemente a través de la comunicación y la interacción se producen variaciones en las estructuras de poder (Flyvbjerg, 1998; Fainstein, 2000; Purcell, 2009). En este sentido, en el planeamiento colaborativo se tienen poco en cuenta las aportaciones de Friedman en lo que se refiere a la necesidad de dotar de recursos a los grupos más desfavorecidos para que puedan defender sus propios intereses previamente a los procesos de planeamiento. Por último, tampoco parece haber evidencia empírica sobre el hecho de que un procedimiento justo pueda desembocar en resultados justos (Agger y Löfgren, 2006: 8; Fainstein, 2006: 23).

La legitimidad a partir de los resultados

Así pues, en último lugar, encontramos la perspectiva del *output legitimacy*, según la cual la legitimidad de las redes de gobernanza no se debe (solamente) al tipo de actores que participan ni a las reglas que se siguen para tomar las decisiones, sino, sobre todo, a los resultados de la política. Si desde una perspectiva gerencialista el *output legitimacy* se mediría a través de nociones como la eficacia de la política (la regeneración urbana en el caso que nos ocupa), desde el punto de vista de la profundización democrática este tipo de legitimidad debería contemplar que los resultados de la regeneración procurarán un acercamiento a un ideal de ciudad más justa y democrática. Desde el punto de vista del planeamiento urbano, podemos identificar dos perspectivas que han trabajado en esta dirección.

En primer lugar, por “planeamiento equitativo” (Krumholz y Forester, 1990; Krumholz, 1994) se entiende la tarea de los urbanistas que deliberadamente buscan redistribuir el poder y los recursos entre los residentes pobres

y las clases trabajadoras. Esta visión no pone tanto el acento en el proceso de participación (quién toma parte en qué) sino más bien en los resultados del proceso (quién obtiene qué), por lo que una parte importante de su trabajo es analizar la distribución de los costos y los beneficios del planeamiento. Estos autores asumen el papel determinante que tienen la política y el Estado en la ejecución del planeamiento, por lo que escogen trabajar para gobiernos progresistas que estén en sintonía con sus planteamientos. Sin embargo, esta perspectiva no deja de tener elementos tecnocráticos propios del paradigma moderno de planeamiento, donde el urbanista (poder técnico) y el gobierno (poder político representativo) acaparan el poder de decisión, aunque tenga que ser bajo una determinada visión del desarrollo de la ciudad.

La perspectiva sobre la “ciudad justa” (Fainstein, 1996, 2006) busca criterios y valores que sirvan de guía para el planeamiento y sus intervenciones, para que estas contribuyan a desarrollar una ciudad más justa socialmente. Fainstein (2006) recoge, por ejemplo, las aportaciones de Sen (1999) y de Nussbaum (2000) en relación con las capacidades que deben ser garantizadas necesariamente, como por ejemplo la salud, la integridad personal, el acceso a la educación y el control sobre el propio medioambiente (lo que incluye la participación política). Utiliza estos criterios para evaluar las consecuencias de una remodelación urbana en el Bronx de Nueva York y concluir que la intervención es injusta porque perjudica las capacidades de la población residente en el área. Sin embargo, Fainstein no detalla suficientemente su análisis ni tampoco lo concreta para saber si todos los residentes son afectados por igual o se pueden establecer diferencias internas. En cualquier caso, resultan evidentes las dificultades de medición de cualquier evaluación de impacto, lo que requiere, en primer lugar, conocer los resultados concretos del proceso de regeneración (resultados que son diferentes según el tiempo transcurrido del programa), y en segundo lugar conocer los costos y beneficios que este planeamiento ha tenido para los diferentes grupos.

Aunque también presente dificultades de medición empírica, una forma más sencilla de evaluar los resultados de un proyecto de regeneración urbana es centrándonos en un solo aspecto: si como consecuencia del proceso de regeneración se ha producido gentrificación en el área, es decir, si ha habido sustitución de población existente por otra con más poder adquisitivo. Este aspecto, habitualmente no buscado o no explicitado en los procesos de regeneración urbana, ha sido extensamente analizado y criticado en la literatura especializada por sus consecuencias negativas sobre la población más vulnerable (Andersen, 1988; Weesep y Musterd, 1991; Shaw y Porter, 2008), y también ha

sido señalado como un indicador de falta de participación de los más afectados por el proceso (URBACT, 2007; Regenera, 2007).

4. Aplicación y aplicabilidad de los tres enfoques evaluativos: el caso de la Barceloneta

En este apartado ejemplificaremos los distintos enfoques de evaluación de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza urbana mediante su aplicación en un caso concreto: el proceso de regeneración urbana del barrio de la Barceloneta (Barcelona). Así, a través de este estudio de caso, mostraremos las tres aproximaciones evaluativas que hemos identificado en el apartado precedente en función de las tres lógicas de legitimación que hemos descrito: según quién participa (los actores), según el proceso y según los resultados.

La Barceloneta es uno de los barrios del distrito de Ciutat Vella, el cual alberga todos los barrios del centro histórico de la ciudad de Barcelona. Como en otros barrios del mismo distrito, el proceso de regeneración urbana que está viviendo la Barceloneta es complejo y de largo recorrido. Como consecuencia de esto, el barrio ha experimentado una profunda transformación, por lo que pasó de un estado de degradación a ser uno de los barrios más estratégicos de la ciudad.

La transformación de la Barceloneta empieza en 1969, cuando el Ayuntamiento de Barcelona tramita el Plan Parcial de Ordenación Urbana de la Ribera de la Barceloneta, con la voluntad de remodelar la fachada marítima. En este período nace la Asociación de Vecinos de la Barceloneta y desde la sociedad civil se promueve un Plan Popular Alternativo que, ya en democracia, culmina con la redacción por parte de la administración de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), aprobado en 1986, que contemplaba un conjunto de mejoras urbanísticas para el barrio (creación de espacio público, remodelación de viviendas, creación de nuevos equipamientos, etc.). La implementación del PERI –integrado dentro del Área de Rehabilitación Integral de Ciutat Vella (ARI)– coincidirá luego con los procesos de transformación que vivió el barrio asociados a las Olimpiadas de 1992. Fue en este período (1986-1992) cuando se creó lo que podemos llamar la primera arquitectura institucional de gobernanza en el barrio. La red de gobernanza instaurada se estructuró a través de un partenariado público-privado que actuaba como un espacio de coordinación tanto entre el capital público y el capital privado como entre los distintos niveles

de administración. El papel de la sociedad civil, por otro lado, había quedado diluido a una serie de reuniones periódicas de negociación entre la Comisión Gestora del ARI y las asociaciones de vecinos.

Sin perder de vista la trayectoria histórica del caso y la evolución de sus estructuras de gobernanza, centraremos nuestro análisis en el período más reciente de regeneración del barrio. Este empieza en el año 2000 con el llamado Plan de los Ascensores, una propuesta de modificación del Plan General Metropolitano (PGM) que pretendía cambiar la regulación de la edificación tradicional de la Barceloneta y, así, fomentar la mejora de la accesibilidad vertical de las viviendas al permitir la instalación de ascensores en ellas. Este plan levantó un importante conflicto en el barrio, ya que la propuesta iba asociada a la posibilidad de tener que derribar edificios para dar cabida a los ascensores, desplazar a parte de los vecinos/as, alterar el patrimonio histórico y acentuar las dinámicas de gentrificación, que en aquél momento ya empezaban a materializarse. A raíz de este conflicto, el tejido asociativo del barrio se hizo más complejo por la aparición de nuevas organizaciones. La movilización social promovida por estas, sumada a un proceso de negociación entre la administración y algunas organizaciones, condujo a que, en mayo de 2007, el Plan de los Ascensores fuera aprobado pero junto con un compromiso político en el que se daba respuesta a una gran parte de las preocupaciones de los vecinos/as. Uno de los acuerdos a los que se llegó fue el de elaborar participativamente un Proyecto de Intervención Integral (PII) para el barrio, que fuera más allá de la intervención física en los edificios y que abordara el conjunto de problemas urbanos del barrio –sociales, económicos, ambientales–, con el fin de presentar dicho proyecto al programa de la Llei de Barris de la Generalitat de Catalunya. Distintos mecanismos de participación se pusieron en marcha en otoño de 2007 y culminaron con la redacción del PII en abril de 2008, el cual, además, preveía la creación de una nueva estructura participativa para llevar a cabo su implementación. El PII obtuvo la financiación de la Llei de Barris y la nueva estructura participativa se puso en funcionamiento junto con la ejecución del proyecto.

En ese contexto y con ese objetivo se fue estructurando una nueva red de gobernanza urbana en la Barceloneta. A diferencia del partenariado público-privado creado para el PERI, la nueva red, que es mucho más amplia y plural, se alimenta del conjunto de la sociedad civil del barrio, se dota de una estructura para la implementación del PII y utiliza mecanismos de participación ciudadana para tomar decisiones de una forma más deliberada. Entremos pues a evaluar con un poco más de profundidad la “participatividad” real de esta red desde los tres enfoques que proponíamos antes: los actores, el proceso y los resultados.

Los actores

La primera dimensión que analizaremos es la que sustenta la legitimidad de las redes de gobernanza en función de quién participa en la producción de una determinada política pública. En el caso de la Barceloneta, por lo que se refiere a la nueva red de gobernanza estructurada en la última etapa del proceso de regeneración, podemos afirmar que se trata de una red con un amplio grado de apertura y pluralidad.

Como argumentamos anteriormente, la legitimidad democrática es mayor cuando la ciudadanía tiene un mayor peso en relación con los otros actores (gubernamentales y empresas privadas). En esta última etapa del caso de la Barceloneta —a diferencia del período precedente en el que la red de gobernanza se había estructurado mediante un partenariado público-privado con un escaso papel de la sociedad civil—, el rol de la ciudadanía es muy significativo. Se trata de una red heterogénea en la que participan los actores tradicionales del barrio, como la Asociación de Vecinos de la Barceloneta, pero también nuevos actores sociocomunitarios, organizaciones del tercer sector, movimientos sociales críticos y asociaciones de comerciantes, entre otros.

Además, como veremos en el siguiente apartado, la red se ha dotado de estructuras y mecanismos de participación que no solo se han orientado a la ciudadanía organizada sino que se han focalizado también en la ciudadanía no organizada, la cual ha podido y puede participar a título individual.

Sin embargo, aunque el rol de la ciudadanía en la red de gobernanza ha pasado de ser prácticamente inexistente a ser central, la capacidad real de la ciudadanía para incidir en los contenidos y los resultados de la política de regeneración urbana continúa siendo muy limitada. Hacemos esta afirmación porque en la arquitectura institucional para la gestión y la toma de decisiones hay dos actores que asumen la coordinación de la implementación del PII a través de la Oficina Técnica de la Barceloneta y que, en consecuencia, tienen un papel y un peso predominantes: el distrito (la administración local) y Focivesa (empresa público-privada encargada de la implementación del PII).

Veíamos también que las teorías críticas del planeamiento urbano apuntaban la importancia de la participación de los afectados y de los actores normalmente excluidos de los procesos de planificación urbana. La nueva red de gobernanza de la Barceloneta hace un avance significativo en este sentido, pues incorpora una gran diversidad de actores y abre espacios de participación para la ciudadanía afectada. Aparentemente, pues, si basamos nuestra evaluación de los rendimientos democráticos únicamente en ver quién participa en la elaboración

de la política de regeneración, llegamos a la conclusión de que la nueva red de gobernanza de la Barceloneta goza de una mejor calidad democrática.

Sin embargo, hay dos elementos que afectan negativamente la legitimidad democrática de la red. El primero hace referencia a los contenidos y el momento en que se lleva a cabo la participación, pues si bien es cierto que la red es abierta y plural, también lo es que los mecanismos de participación se están desarrollando más en la fase de implementación del PII que lo que lo hicieron en las fases de diagnóstico y planificación. Aunque sí hubo espacios participativos en estas fases, la mayoría de los participantes consideraron que el proceso se había desarrollado muy rápido, con poco tiempo para la reflexión, y que su capacidad de incidencia en los resultados había sido muy baja, ya que se trataba más de espacios de información que de deliberación y propuesta.

El segundo elemento que nos hace poner en duda la legitimidad democrática de la red son las desigualdades entre los actores. Apuntábamos antes el rol predominante del distrito y de Focivesa, al que se añaden desigualdades entre los distintos actores de la sociedad civil, pues no todos tienen los mismos recursos, no todos utilizan los mismos canales y no todos tienen la misma capacidad de incidencia en los resultados. De hecho, la gran mayoría de los actores de la sociedad civil tienden a criticar los espacios formales de participación de la Barceloneta por su falta de representatividad, por la exclusión de las voces más críticas y por la asimetría existente entre los representantes institucionales y los asociativos.

Estas últimas consideraciones, de hecho, apuntan la necesidad de evaluar la calidad del proceso, más allá de quién esté representado en la red de gobernanza.

El proceso

La segunda aproximación a la legitimidad democrática de las redes de gobernanza es la que se fundamenta en la calidad deliberativa del proceso de producción de las políticas de regeneración urbana.

En este sentido, la primera constatación que debemos hacer en nuestro estudio de caso es que la protesta ciudadana contra el Plan de los Ascensores logró cambiar la actitud y las formas de relación de la administración con la ciudadanía. Este cambio empezó con la negociación sobre dicho plan y culminó, más adelante y como consecuencia también de cambios en el liderazgo de la administración local, con la apertura de nuevos canales de participación para redactar e implementar el PII. Así, en la nueva red de gobernanza urbana de la

Barceloneta la administración local asume y promueve una forma distinta de producción de la política de regeneración basada en el diálogo y la deliberación. Podemos afirmar, pues, que en esta última etapa la legitimidad democrática del proceso es más elevada que en el período precedente, pues la administración se muestra más dispuesta a explicarse, a escuchar y a responder frente al resto de los actores.

Veámos también cómo desde las teorías del planeamiento colaborativo se enfatiza la construcción de espacios estructurados de deliberación orientados al consenso. En el caso de la Barceloneta observamos cómo se ha pasado de una estructura basada en la concertación y la negociación entre unos pocos actores a una nueva estructura mucho más amplia y diversa basada en la participación. Este cambio ha sido posible gracias a la puesta en funcionamiento de una importante batería de espacios, procesos y mecanismos de participación ciudadana orientados a la deliberación y a la búsqueda de consensos. La redacción del PII, aunque fue muy criticada por muchos de los actores de la sociedad civil, se hizo sobre la base del proceso participativo del Plan de Actuación del Distrito 2007-2011 y mediante distintos mecanismos de participación impulsados específicamente para consensuar el PII con la ciudadanía. Y una vez que se obtuvo la financiación de la Llei de Barris para ejecutar el PII se desplegó una nueva arquitectura institucional basada en tres figuras: la Oficina Técnica de la Barceloneta, encargada de gestionar la implementación del PII, que fue luego apoyada por el Taller Barceloneta y el Plan de Participación. El Taller Barceloneta es un equipamiento desde donde se articula la participación en el PII. En él se desarrollan las jornadas, los talleres, los debates y los documentos que se consideran necesarios para la buena marcha del PII. En el Taller Barceloneta es donde se ha redactado la tercera de las figuras de la arquitectura institucional, el Plan de Participación, que recoge los objetivos y el modelo de participación a implementar y que contempla figuras como el Proyecto de Participación Directa (que pretende fomentar la participación de la ciudadanía no organizada) y distintos proyectos participativos puntuales.

El hecho de desplegar una estructura participativa potente como la de la Barceloneta es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una buena legitimidad democrática del proceso de producción de la política de regeneración urbana. Debemos fijarnos también en la forma en que operan estos espacios estructurados de deliberación. Apuntábamos en el apartado precedente que, pese al avance que había significado la incorporación de nuevos actores en la red de gobernanza (y en sus estructuras participativas), se detectan importantes deficiencias en lo referente a las desigualdades existentes entre los distintos actores,

tanto en los recursos que son capaces de movilizar (tiempo, conocimiento, etc.) como en su capacidad de incidencia sobre los resultados de la política.

Desde las teorías del planeamiento colaborativo se proponen también otros criterios para evaluar la legitimidad democrática del proceso. En el caso de la Barceloneta, aplicando algunos de estos criterios podemos identificar distintas luces y sombras. Por ejemplo: en la fase de redacción del PII, el nivel de satisfacción de los participantes en relación con el proceso fue muy bajo. Muchos de ellos criticaban la calidad deliberativa del proceso por la falta de recursos, por la falta de tiempo y por el uso de metodologías deliberativas que no permitían sufragar las desigualdades de partida. Pero, sobre todo, criticaban la baja capacidad decisoria de los procesos participativos llevados a cabo y la poca capacidad de impacto de los actores sociocomunitarios, pues se partía de un diagnóstico y de unas propuestas previas, había poco espacio para la reflexión y había muy poca flexibilidad para hacer nuevas incorporaciones al proyecto. En esta fase del proceso se ganó en transparencia y los participantes adquirieron nuevos conocimientos, pero hubo importantes deficiencias en términos de inclusividad, distribución equitativa del poder y deliberación.

Con la nueva arquitectura institucional para la implementación del PII, sin embargo, se están logrando mejoras significativas en relación con el proceso. Se ha ganado en inclusividad y diversidad, se está mejorando la calidad de las deliberaciones, se están reduciendo algunas desigualdades y se está posibilitando una mayor incidencia en los resultados, si bien estos están ya muy condicionados por el proyecto inicial.

Los resultados

Por último, la tercera fuente de legitimidad democrática a la que hacíamos referencia era la relativa a los resultados de la política de regeneración urbana. Nos preguntamos, pues, si los resultados de la regeneración en la Barceloneta hacen que el barrio esté avanzando hacia un ideal de ciudad más justa y democrática. En esta ocasión no centraremos nuestra atención únicamente en la última etapa de la regeneración del barrio, puesto que algunos resultados todavía están por verse, sino que analizaremos también las etapas precedentes que generaron resultados y transformaciones tangibles.

Con la redacción del PERI en los años ochenta, y como consecuencia de las movilizaciones vecinales, se planificaron y luego se ejecutaron importantes mejoras que irían luego en la línea de lo que hemos descrito como una ciudad social-

mente más justa: se construyeron equipamientos para la comunidad (escuelas, institutos, centros sanitarios, etc.) y se amplió y mejoró la dotación de espacio público. Al mismo tiempo, sin embargo, muchas de las operaciones urbanísticas que se llevaron a cabo en aquel período, sobre todo las vinculadas a las Olimpiadas, se centraron en la transformación de la periferia del barrio (como la mejora del Paseo Marítimo o la Avenida Icària) con un objetivo estratégico de ciudad que perseguía la atracción de nuevas actividades, como el turismo o las actividades intensivas en conocimiento. Mientras esto sucedía, además, quedaba sin resolverse uno de los principales problemas del centro del barrio (donde reside la gente): el de la vivienda. Ciertamente es también que todas las intervenciones del PERI eran de carácter físico, y que el proceso de regeneración urbana no fue acompañado de un programa social que hiciera frente a muchos de los problemas de la gente del barrio. En resumen, pues, podemos decir que la ejecución del PERI implicó algunos avances hacia una ciudad socialmente más justa, pero, al mismo tiempo, priorizó la transformación de la periferia por encima de los problemas sociales de los residentes y, en consecuencia, tuvo poca capacidad para redistribuir los recursos invertidos en la zona en favor de las clases más desfavorecidas.

Esta dinámica, vinculada a la de otras zonas del distrito de Ciutat Vella, condujo a los primeros indicios de gentrificación del barrio, sobre todo en su periferia pero también en el centro, donde el precio del metro cuadrado es uno de los más caros de la ciudad y donde cada vez es más habitual el alquiler de apartamentos por días a turistas. En este contexto, y al tratarse de un barrio en el que un alto porcentaje de la población está en condición de alquiler y la propiedad está muy fragmentada, el Plan de los Ascensores suponía un claro riesgo de acentuar la gentrificación, pues facilitaba tanto la remodelación y revalorización de los inmuebles como el desplazamiento de parte de la población residente. De nuevo, la movilización ciudadana contra este plan forzó un proceso de negociación con la administración y logró una serie de compromisos políticos para evitar algunas de estas dinámicas.

Sin embargo, no fue hasta la redacción del PII que las políticas sociales y comunitarias tomaron una relevancia más significativa en el proceso de regeneración urbana. Aunque el PII continúa teniendo una orientación de carácter básicamente urbanístico, pues el principal problema a resolver en el barrio es el de la vivienda, su carácter integral aporta diversos elementos que son significativos desde el punto de vista de la legitimidad democrática de los resultados de la política de regeneración.

En primer lugar, el PII pretende abordar el conjunto de los problemas urbanos del barrio y no solo el de la vivienda. Entre otras actuaciones, el Plan

prevé intervenciones de accesibilidad en el espacio público, mejorar la dotación de equipamientos comunitarios, diversas medidas ambientales, un programa de mejora de la salud y distintos programas de dinamización social y comunitaria dirigidos a mujeres, gente mayor, jóvenes o comercios de proximidad. Con este enfoque más integral, no solo se incorporan medidas de carácter social para resolver el conjunto de problemas del barrio (y no solo los de carácter físico) sino que también se pretende garantizar en la población residente algunas capacidades de lo que entendemos por una ciudad socialmente justa, como son la salud, la integridad personal o el acceso a los servicios y al espacio público en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, el enfoque integral del PII surge como una reivindicación de la comunidad para evitar que el Plan de los Ascensores acentuara las dinámicas de gentrificación que amenazaban al barrio. Además, el enfoque participativo que se requirió para el PII iba en la lógica de implicar a la comunidad residente del barrio en el proceso de mejora de este, con el objetivo de garantizar que esas mejoras se revirtieran sobre la comunidad y dieran respuesta a sus problemas y necesidades. Se pretende así que los resultados de la regeneración urbana beneficien a la comunidad residente y, en consecuencia, gocen de una mayor legitimidad democrática.

5. Síntesis y conclusiones

En este texto hemos abordado la dimensión democrática de las redes de gobernanza en procesos de renovación urbana. Este tipo de políticas son especialmente pertinentes para aplicar el enfoque de la gobernanza debido al gran número de actores con intereses, a la multiplicidad de temáticas que suelen abordarse simultáneamente, así como también a la necesaria cooperación interadministrativa, tanto vertical como horizontal. Si bien pocos ponen en duda que el trabajo en red entre diferentes actores es imprescindible para el éxito de este tipo de políticas, más incógnitas existen sobre temas clave como el control democrático, la rendición de cuentas, la incidencia de la participación ciudadana y los resultados de estas políticas.

En este trabajo hemos querido avanzar en la definición de tres enfoques teórico-metodológicos, siguiendo el modelo clásico propuesto por Scharpf (1999) y adaptándolo específicamente al enfoque de la legitimidad democrática y a los debates propios del campo del planeamiento y las políticas urbanas. El resultado ha sido una propuesta que ordena diferentes miradas de la evaluación

de la legitimidad democrática en las políticas de regeneración urbana a partir de criterios específicos para cada una de ellas.

En el testeo empírico realizado con el caso de la Barceloneta se ha corroborado la utilidad de tener en cuenta las tres dimensiones de la legitimidad democrática, ya que cada una de ellas nos aporta diferente información, aunque determinados aspectos se repitan y refuercen. La aplicación en un caso real también nos pone de relieve aspectos no contemplados en el repaso de la literatura que se deben incorporar en el análisis. El primero de ellos es el reto de introducir en la evaluación, en cualquiera de las perspectivas descritas, una visión evolutiva. Los procesos de regeneración urbana son a menudo muy largos y la red de actores que los configuran pueden ir variando, también los resultados. Es importante, a la hora de analizar cualquier política de regeneración, establecer una mirada larga y, en la medida de lo posible, determinar diferentes etapas. Estas normalmente están relacionadas con la aparición de nuevos planes por parte de la administración, con el cambio de los actores o con conflictos entre los actores involucrados en la red que pueden cambiar la orientación y su configuración. En segundo lugar, es tan importante el tipo de actores que participan en la red como la capacidad de influencia que tengan –especialmente los actores sociocomunitarios– en las diferentes fases de la política (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación). En tercer lugar, también hemos visto cómo la integralidad de las políticas –el hecho de que aborden diferentes problemáticas interrelacionadas de forma simultánea– puede aumentar la pluralidad de la red y generar más oportunidades para la participación.

A partir de este trabajo exploratorio pensamos que es necesario avanzar en la definición y el debate de los criterios utilizados en cada una de las tres perspectivas y ponerlos a trabajar en más casos reales. En este sentido resulta imprescindible tener en cuenta estos criterios evaluativos ya en el inicio de la política. Planificar la evaluación que se considere más oportuna al inicio de la política –con realización de evaluaciones intermedias y no solamente finales– nos facilitará enormemente el trabajo, a la vez que incorporaremos la dimensión democrática como uno de los ejes centrales de las políticas de regeneración.

Referencias bibliográficas

Agger, A. y Löfgren, K. (2008), “Democratic assessment of collaborative planning processes”, en *Planning Theory*, 7 (2): 145-164.

- Andersen, H. S. (1988), “Gentrification or social renewal? Effects of public supported housing renewal in Denmark”, en *Scandinavian Housing and Planning Research*, 15 (3): 111-128.
- Atkinson, R. y Carmichael, L. (2007), “Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states”, en I. Smith; E. Lepine y M. Taylor (eds.), *Disadvantaged by Where You Live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol, The Policy Press.
- Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006), “Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma”, en *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27.
- Blanco, I.; Martí-Costa, M.; Bonet, J. y Parés, M. (2009), “Gobernanza y participación en políticas de regeneración”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 419-440.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002), “From the ‘new localism’ to the spaces of neoliberalism”, en N. Brenner y N. Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring*, North America and Western Europe, Oxford, Blackwell, pp. 5-11.
- Brugué, Q. (2002), “Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”, en *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-38.
- Brugué, Q. (2009), “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 121-138.
- Bruquetas, M. y Walliser, A. (2005), “La regeneración de barrios desfavorecidos”, en *Laboratorio de alternativas*, 67/2005, Madrid, Fundación Alternativas.
- Castells, M. (1974), *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.
- Christensen, K. (1999), *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*, Londres, Sage.
- Davidoff, P. (1965), “Advocacy and Pluralism in Planning”, en R. LeGates y F. Stout (eds.), *The City Reader*, Londres, Routledge, pp. 422-432.

- Davies, J. (2007), “The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion”, en *Political Studies*, 55: 779-800.
- Denters, B. y Rose, L. (eds.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York, MacMillan.
- Fainstein, S. (2000), “New directions in urban planning”, en *Urban Affairs Review*, 35: 4: 451-478.
- Fainstein, S. (2006), “Planning and the just city”, Conference on Searching for the Just City. Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, Columbia University, 29 de abril.
- Farinós, J.; Olcina, J.; Rico, A.; Rodríguez, C.; Renau, L.; Espejo, C. y Vera, J. F. (2005), “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”, en Boletín de la A.G.E, 39: 117-149.
- FAVIBC (2007), *Llibre Blanc dels plans de desenvolupament comunitari a Catalunya*, Barcelona, FAVIBC.
- Ferrer, A. (2005), “El planeamiento municipal en España. Entrevistas: 20 visiones”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43: 15-110.
- Ferrer, A. y Sabater, J. (a cura de) (1999), “L’urbanisme municipal a Catalunya (1979-1999)”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, N.º 32, pp. 19-136.
- Flyvbjerg, B. (1998), “Empowering civil society: Habermas, Foucault and question of conflict”, en J. Friedmann (ed.), *Planning and the Rise of Civil Society*, John Wiley, Nueva York, pp. 185-212.
- Forester, J. (1998), *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT.
- Friedmann, J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Geddes, M. (2006), “Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1): 76-97.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.

- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the city*, Londres, Edeard Arnold Publishers.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire, Macmillan.
- Innes, J. (1995), "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice", en *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3): 183-190.
- Innes, J. y Booher, D. (1999), "Consensus-building as a role-playing and bricolage", en *Journal of the Planning Association*, 65 (1): 9-26.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Kickert, W.; Klijn, E. y Koppenjan, J. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage.
- Krumholz, N. (1994), "Dilemmas of equity planning: a personal memoir", en *Planning theory*, Vol. 10/11: 45-58.
- Krumholz, N. y Forester, J. (1990), *Making Equity Planning Work*, Philadelphia, Temple University Press.
- Leat, D.; Seltzer, K. y Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Martí-Costa, M. y Parés, M. (coord.) (2009), *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Moulaert, F. y Cabaret, K. (2006), "Planning, networks and power relations: is democratic planning under capitalism possible?", en *Planning Theory*, 5 (1): 51-70.
- Newman, J. (2005), "Introduction", en J. Newman (ed.), *Remaking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*, Bristol, The Policy Press.
- Orueta, F. y Fainstain, S. (2008), "The new mega-projects: genesis and impacts", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, Issue 4, pp. 759-767.
- Papadopoulos, Y. y Warin, Ph. (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", en *European Journal of Political Research*, 46: 445-472.

- Purcell, M. (2009), “Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?”, en *Planning Theory*, 8 (2): 140–165.
- Raco, M. (2003), “Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK”, en *Transactions of the Institute for British Geography*, 28 (1): 75-95.
- REGENERA (2007), *Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report*. Disponible en: http://www.mdrl.ro/urbactII/urbact/projects/regenera/REGENERA_Final_Report.pdf.
- Rhodes, R. (1997), “From marketization to diplomacy ‘It’s the mix that matters’”, en *Public Policy and Administration*, 12: 31-50.
- Sandercock, L. (1998), “The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age”, en J. Firedmann (ed.), *Planning and the Rise of Civil Society*, John Wiley, Nueva York, pp. 163-184.
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Shaw, K. y Portter, L. (2008), *Whose urban regeneration? An international comparison*, Routledge, Oxford.
- Skelcher, C. (2005), “Jurisdictional integrity, polycentrism and the design of democratic governance”, en *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18 (1): 89-110.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005), “The democratic anchorage of governance networks”, en *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218.
- Stoker, G. (1998), “Governance as theory: five propositions”, en *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Nueva York, Palgrave.
- Subirats, J.; Parés, M. y Blanco, I. (2009), “Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 367-398.
- Swyngedouw, E. (2005), “Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state”, en *Urban Studies*, 42 (11): 1991-2006.

- Taylor, M. (2007), “Community participation in the real world: opportunities and pitfalls in new governance spaces”, en *Urban Studies*, 44 (2): 297-317.
- Thompson, M. (2003), *Between Hierarchies and Markets. The Logics and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- URBACT (2007), *The URBACT Programme. Towards a New Listening Culture? The Involvement of Inhabitants in Urban Management*. Disponible en: http://urbact.eu/sites/default/files/gttt_participation.pdf.
- Van Weesep, J. y Musterd, S. (eds.) (1991), *Urban Housing for the Better-Off. Gentrification in Europe*, StedelijkeNetwerken, Utrecht.
- Wälti, S.; Kübler, D. y Papadopoulos, Y. (2004), “How Democratic is ‘Governance’? Lessons from Swiss Drug Policy”, en *Governance*, 17 (1): 83-113.

Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana

Rita Grandinetti y Patricia Nari

1. Los territorios y la cohesión urbana, un desafío para la acción pública

Los últimos veinticinco años han sido de grandes transformaciones en el gobierno y la gestión de los territorios locales en América Latina (Prats, 2006). En Argentina, las políticas de descentralización y retirada del Estado durante los 90 transfirieron funciones a los diferentes niveles subnacionales y reconfiguraron sus principales funciones y sus roles. Esta tendencia se revirtió a partir de comienzos del siglo XXI con la recuperación del rol central por el Estado nacional, con una muy decidida intervención en las políticas que obligó a nuevas reconfiguraciones en los gobiernos locales.

En este período, las ciudades latinoamericanas han crecido desequilibradamente, a tal punto que en el interior de cada una se pueden reconocer varias ciudades, con sus lógicas, dinámicas y expectativas: “la ciudad dual, la oficial, la visible, la fragmentada, la constituida por capas” (Instituto de Gestión de Ciudades, 2011). Durante el siglo pasado, las grandes ciudades fueron adquiriendo una fisonomía singular: en cada una de ellas se reconocen varias ciudades, con lógicas, dinámicas y expectativas diferentes. La ciudad dual, la oficial y la visible (Aymonino, 1972; Castells, 1995; Sassen, 2000) son ficciones que hacen inteligibles la existencia de una dualización (segmentada o segregada) y la tendencia a la separación de los fragmentos o sectores de la ciudad.

La noción de ciudad fragmentada surge como imagen para analizar los procesos que hicieron estallar “la unidad de la ciudad” (Schapira, 2001), asociada tanto a la crisis del Estado de bienestar (que produjo el agravamiento de

las desigualdades sociales) como al proceso de creación de nuevos territorios destinados a poblaciones pobres a partir del desarrollo de políticas de vivienda social. El concepto expresa una ruptura o separación de las partes en relación con el conjunto urbano/social, de manera que las partes o fragmentos pueden llegar a niveles importantes de autonomía y generar territorios con identidades totalmente diferentes, territorios en “sí mismos”.

Estudiar estos procesos desde la perspectiva de los gobiernos locales cobra relevancia ya que América Latina es un territorio fundamentalmente urbano, cuya tendencia es la concentración en ciudades (Borja, 2003) y, por tanto, el ámbito de lo local es el de la condensación de las contradicciones, aquel donde se dirimen políticas y acciones con alto impacto sobre la calidad de vida de la mayor parte de la ciudadanía.

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre el aporte de algunas categorías conceptuales para pensar los territorios urbanos y las políticas que contribuyan a promover ciudades cada vez más integradas territorialmente e inclusivas socialmente.

En este sentido recuperaremos algunas perspectivas y lo que consideramos que son los principales aportes de las nociones de cohesión urbana, vulnerabilidad territorial, gobernanza territorial y capacidades institucionales.

Estos núcleos, que consideramos ordenadores, nos permitirán reflexionar sobre uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos de las ciudades latinoamericanas: construir cohesión urbana en territorios de altos niveles de vulnerabilidad y exclusión, con escasas capacidades institucionales para gobernar efectivamente un entramado territorial complejo.

En este artículo nos interrogamos, entonces, acerca de los desafíos conceptuales y a su vez efectivos a los que nos enfrentamos desde los ámbitos de producción del conocimiento y de gestión sobre el diseño e implementación de las políticas de intervención en territorios vulnerables.

En un primer momento trabajaremos la noción de territorios vulnerables y su particular relevancia para entender las desigualdades y fracturas que encierra el entramado de las ciudades latinoamericanas. Luego nos detendremos en la idea de cohesión urbana y sus potencialidades como objetivo de políticas y núcleo estructural para el diseño y la definición de opciones. Finalmente, a partir de esta relación tensiva inicial entre vulnerabilidad y cohesión, nos centraremos en las capacidades efectivas de los gobiernos locales para liderar políticas de cohesión territorial en el marco de la gobernanza territorial en su doble perspectiva, de disponibilidad y de construcción.

2. Los territorios vulnerables

A partir del año 2000 ingresan a los estudios sociales y políticos conceptos derivados de la noción de vulnerabilidad social, como “procesos de vulnerabilización generalizada” (Lvovich, 2000), “polarización fragmentada” (Auyero, 2001), “sociedad fragmentada” (Prevot Schapira, 2001) e “integración diferencial” (Andrenacci, 2001). En todos los casos, esos conceptos no solo evidencian la pretensión analítica de perfeccionar la noción de vulnerabilidad social como *proceso* complejo –antes que *un estado o resultado* de una situación estática– sino también de avanzar en la necesidad de conocer y comprender el *impacto en el territorio* de las transformaciones sociales ocurridas desde la mitad del siglo xx.

La idea de ciudad fragmentada alude a la presencia de territorios de ricos y territorios de pobres, espacialmente cercanos, simbólicamente extraños y herméticamente cerrados.

Sabatini (1999) incorpora a esta discusión la idea de segregación, y reconoce tres tipos:

- Segregación física: tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad.
- Segregación social: la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos.
- Segregación subjetiva: la percepción que los residentes tienen de la segregación “objetiva” (física y social).

Los efectos de la desintegración social hacen foco en la potencia que adquiere el segundo tipo de segregación en las áreas donde se concentran los pobres, para quienes la dimensión subjetiva de la segregación se expresa en sentimientos de marginalidad que abonan una espiral o círculo vicioso desde donde se hace muy complejo salir.

Esas investigaciones aseveran que cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan: las distancias a recorrer para realizar actividades elementales, como ir a trabajar, a la escuela, hacer compras o recrearse, insumen gran parte del tiempo de las personas. Este tipo de segregación de gran escala promueve los sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que profundizan los problemas de desintegración social.

Siguiendo esta línea conceptual y poniendo énfasis en los altos niveles de estigmatización de los barrios o áreas donde se concentran grupos pobres y

discriminados, los trabajos de Wacquant (2001) desarrollan el concepto de “territorios de relegación”. Desde esta categoría se lleva adelante una perspectiva relacional donde el autor asevera que los enclaves de pobreza urbana no son el resultado de la acción de una sola fuerza o actor, sino que son producto de la interrelación de actores en disputa y de los constantes cambios en la estructura de oportunidades. Así, estos espacios se comprenden como una relación entre economía, descuido estatal y acción de actores dentro y fuera del territorio.

El autor se preocupa por diferenciar realidades socioespaciales, como los guetos y las villas (al estilo argentino). Si bien ambos son territorios marginados, los guetos desarrollan una dinámica de encierro e impermeabilidad institucional, es decir, generan sus propias reglas de convivencia y una institucionalidad autonomizada de las reconocidas por la sociedad general. No es un territorio desorganizado, sino que existe una organización diferente. Además, el gueto tiene un componente étnico uniforme que funciona como definición y redefinición social y simbólica de los habitantes, lo que genera una idea de orden y conciencia social específica.

No obstante esas diferenciaciones, hay un elemento muy potente que caracteriza a todos los territorios relegados: el estigma asociado a la residencia. Los habitantes de esos territorios sufren no solo el prejuicio cotidiano por habitarlos sino que tienen además una desventaja adicional a la hora de la búsqueda de empleo o de servicios (educativos, por ejemplo) de calidad.

Este fenómeno se potencia, a partir de los años 90, por la proliferación en las ciudades de América Latina de las llamadas “áreas residenciales con acceso restringido” (condominios, condominios fechados, *countries*, etc.). Además, se instala el tema de la “segregación de los ricos” en los estudios sociourbanos. En esa línea, Svampa (2001) habla de segregación urbana motivada por el aumento de la desigualdad y la exclusión, lo que ensancha la brecha entre los pudientes y los no pudientes.

En esa reconfiguración, la clase media se vio impactada: algunos “ganaron” y otros “perdieron”; los perdedores se constituyeron en los nuevos pobres; los ganadores, en los integrados a las clases tradicionales y en los habitantes de las urbanizaciones cerradas. Estas se ubican cada vez a mayor distancia de las ciudades, en territorios generalmente empobrecidos (sin servicios ni conectividad), y empiezan a configurarse como islas. La relación entre vecinos se hace compleja y tensiva, dada la diferente capacidad de pago, estatus, ostentación de bienes, etc. La desconfianza prima en las relaciones y se consolida, en los habitantes de esas urbanizaciones, una estructura psicológica dual: libertad hacia dentro, miedo hacia fuera.

Las fracturas y separaciones sufridas por los territorios urbanos generaron *modos de vida* que tienden al aislamiento. Desde esta mirada, se inició la discusión académica sobre los territorios insularizados. La noción de insularización tiene varios componentes: se trata de un proceso o tendencia (no es un estado de situación); implica aspectos estructurales (problemas de empleo, consumos y traslados, incapacidad de socialización y de búsqueda de recursos extrabarriales); y contempla una apreciación subjetiva sobre la relegación, vivencias y representaciones padecidas y asumidas por las personas que habitan esos barrios (Soldano, 2008). El supuesto que resalta esta posición es que no existe una división entre esos registros (simbólicos, materiales y sociales) por tratarse de una separación analítica. Los territorios insularizados, según la misma autora, se ven sometidos a tres procesos: expoliación del contexto, vulnerabilidad y marginalización sociolaboral y aislamiento. El primero remite a todos aquellos fenómenos macroestructurales (recesión económica, aumento de los precios de los servicios, desocupación) y microterritoriales (deterioro de la infraestructura y de los servicios urbanos por la retirada o disminución de la inversión pública). El segundo expresa la fragilidad de esas poblaciones para afrontar situaciones problemáticas o aprovechar oportunidades. El tercero, el aislamiento, alude al repliegue de los pobres, lo que reduce los espacios de sociabilidad “con otros” y genera círculos homogéneos que retroalimentan la pobreza y la vulnerabilidad y consolidan el aislamiento.

Pensamos entonces que la categoría *territorios vulnerables* resulta adecuada para nuestro objetivo: se trata de aquellos territorios urbanos segregados, con condiciones de hábitat degradadas y con restricciones (vivienda, servicios urbanos, conectividad), carencias y condicionamientos socioeconómicos y simbólicos que los exponen a constantes situaciones de riesgo y que afectan la reproducción social de los sujetos.

3. La cohesión urbana

Si los territorios son vulnerables —y, como vimos, en las ciudades de América Latina lo son—, el tema recurrente, subyacente y que da densidad al problema es la desigualdad, y lo es por cuestiones éticas y políticas.

La desigualdad es injusta, mucho más cuando la brecha tiende a crecer y, en regiones como América Latina, tiene además una tendencia de difícil reversión. Está probado que la desigualdad provoca pobreza, exclusión, violencia, y que tiene efectos perversos sobre la cohesión social. Reconfigura identidades y re-

conforma sentidos de pertenencia fragmentados y antagónicos, lo que favorece la estigmatización y la discriminación.

Como dice Manuel Garretón (2007), los viejos temas del desarrollo –la superación de la pobreza y la inequidad– aparecen subsumidos en el nuevo concepto de cohesión social en cuanto ideal de sociedad e inspiración de políticas públicas. El autor asevera que esta nueva denominación está revelando la insuficiencia de los enfoques anteriores sobre los referidos problemas. El concepto de cohesión social amplía la perspectiva tradicional de los enfoques de pobreza para analizar las complejidades y los impactos de los cambios de la región. No solo hace referencia a la inclusión y la participación de los miembros de la sociedad en la vida económica, social y política de los habitantes, sino también al sentido de solidaridad y pertenencia a la sociedad.

La cohesión social surgió como objetivo de las políticas públicas para garantizar equidad en las oportunidades y promover valores y comportamientos societales que apunten a que todos los miembros de la sociedad puedan ser y se perciban como parte de ella para avanzar en el goce de todos los derechos ciudadanos.

Una primera dificultad al respecto, en relación con el concepto de cohesión social, es su definición y alcance. Se trata de un término polisémico; algunos autores lo llegan a definir como una construcción mental híbrida –como tantas otras que se proponen en política (Meller, 2008)– y otros argumentan que se trata de un concepto ambiguo (Katzman, 2010). Desde este trabajo optamos por referirnos a la cohesión social como un concepto en construcción, con una impronta histórico-cultural derivada del lugar de donde surge y de los propósitos que pretende explicar. En este sentido, reconocemos dos enfoques claramente diferenciados: el enfoque europeo y el norteamericano.

Desde el enfoque europeo, el concepto contemporáneo de cohesión social se difunde en gran medida a partir de las elaboraciones de la Unión Europea (UE), la cual busca construir un discurso político que salvaguarde los valores, las ideas y las instituciones que dan origen al llamado “modelo social europeo”. Este modelo se caracteriza por la centralidad del Estado en la defensa de los derechos sociales, políticos y económicos, y está basado en las bondades del Estado de bienestar, de impronta socialdemócrata, y en la defensa de valores como la igualdad y la fraternidad. Surgió a partir de la preocupación por preservar esos valores entre los Estados miembros originarios de la UE y para promoverlos en sus nuevos integrantes. Los desequilibrios y diferencias que la supranacionalidad puso de relieve hicieron necesario tomar la desigualdad y

las brechas sociales como temas de políticas públicas, tanto al interior de cada país como entre ellos.

La UE define la cohesión social como “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos” (Consejo de Europa, 2005). El concepto que articula esta definición es la defensa de los derechos sociales, la idea de un Estado presente en la estrategia de compensar las desigualdades promovidas por el mercado y el empoderamiento societal con esos valores como imaginario de futuro colectivo.

Desde otra perspectiva surge el “modelo estadounidense”. En los Estados Unidos la cohesión social no se estructura desde el Estado sino desde la sociedad civil; la ética individual y el mercado son los principales mecanismos de distribución del bienestar y el reconocimiento. La movilidad social está asociada al mérito y al esfuerzo individual cuyo horizonte es el “sueño americano”. El Estado no aparece como un actor centralmente relevante en los procesos de construcción y articulación sociocomunitaria. Recordando al clásico Talcott Parsons, la integración valorativa de la sociedad se logra a partir de la adhesión sistémica a un conjunto de creencias y representaciones “acordadas por la propia colectividad”. Se valoran los esfuerzos individuales y, al igual que los éxitos, los fracasos son responsabilidad de cada individuo en la búsqueda de lograr su integración.

Como la cohesión social no solo es un tema a estudiar sino también un problema a construir, impregnado de valores y contenidos ideológicos y normativos, los organismos internacionales también participan de estas discusiones para tratar de darle contenido y direccionalidad al concepto.

El Banco Mundial pone el acento en las reformas macroeconómicas pero entiende que no son suficientes para el desarrollo de los países; se requiere de calidad institucional para el éxito de las iniciativas de desarrollo. La cohesión social es vista como escenario o ambiente posibilitador para las reformas políticas y económicas, determina el “espacio” con la mayor o menor cantidad de restricciones para las reformas. La idea articuladora del concepto parece estar puesta en las capacidades de los actores que podrían provocar sinergias y dotar de cierto “humus” a la sociedad para que se produzcan y favorezcan los cambios, pero no surge de esta postura claridad para comprender cómo y quién puede provocar o acelerar esas capacidades.

La visión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cambio, diseña definiciones de cohesión social que remiten a la concurrencia de elementos o

variables en dirección a la inclusión y equidad social. En ese sentido, Villatoro (2007) señala dos caracterizaciones:

- “confluencia de factores que contribuyen al equilibrio entre los individuos de una sociedad, lo cual se refleja en su integración económica, social, política y cultural”; y
- “conjunto de externalidades positivas derivadas del capital social en adición a los factores que promueven equidad e inclusión”. Esta definición apuesta a la inclusión y a la equidad como variables centrales de todo proceso de cohesión social.

Desde los ámbitos académicos, Sorj y Tironi (2008) se preguntan acerca de la validez de estas discusiones para América Latina y comienzan a ensayar definiciones que indican una perspectiva amplia e integral sobre el tema. La definen como “la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento y sentido de pertenencia) a través de la acción combinada de mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la sociedad civil, de las familias y de otras redes comunitarias”. Se trata de una confluencia virtuosa de la acción del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la búsqueda de una sociedad satisfecha.

Para esa misma fecha (2008), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) reconocía que:

- el crecimiento económico no alcanza para erradicar la pobreza y llegar a una sociedad equitativa;
- los Estados deben asumir un rol más activo en la protección y la inclusión;
- son necesarios los pactos y acuerdos por la inclusión para lograr sentido de pertenencia.

Este organismo define la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, 2008: 19). Avanza en su operacionalización identificando componentes y pilares: dialéctica entre mecanismos instituidos (instituciones) de inclusión y exclusión social (brechas) y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía (subjetividad) frente al modo en que estos operan.

Desde esta perspectiva, las políticas de cohesión social son aquellas que desarrollan identidad, construyen solidaridad, establecen horizontes de esperanza, crean situaciones de igualdad de oportunidades y generan en la comunidad relaciones de confianza. No se trata de una situación natural ni derivada de la acción de un actor o sector; es una construcción social, frágil e incierta, permeable y expuesta a tensiones permanentes. Es de carácter histórico y multidimensional. Toma formas singulares según se articulen conflictos y consensos, históricos y presentes. Supera, pero contiene, a las institucionalidades.

Paralelamente a la consolidación y profundización de la noción de cohesión social surgió, tanto en espacios académicos como de gestión, una línea de trabajo e investigación acerca de la cohesión territorial, una situación que revela la creciente importancia que la dimensión espacial (territorial) fue adquiriendo en los temas sociales.

No hay dudas de que fueron los teóricos de la geografía radical (Harvey, Soja, Peet, Santos) quienes instalaron, con matices diferentes, la idea de que el espacio deja de ser considerado como un mero escenario para ser parte constitutiva de la producción y reproducción de las relaciones sociales. La noción de cohesión territorial pone el centro de atención analítico no solo en cómo se expresa la cohesión social en el territorio sino también en cómo este, en un proceso dialéctico, afecta y es afectado por los componentes de la cohesión social (Nari, 2013).

En América Latina, los estudios sobre cohesión territorial/urbana (Katzman, 2009; Ziccardi, 2008; Tironi, 2008) surgieron de las investigaciones sobre las segmentaciones urbanas, ya que se consideran procesos que inciden tanto en la desigualdad entre las configuraciones de activos de los distintos sectores/clases, como en las oportunidades de encuentro entre ellas en ámbitos que operan bajo normas universales.

En todos los casos se manifiesta la importancia de la variable espacial en el diseño y la implementación de las políticas porque estas son inseparables del espacio donde se aplican, ya que en él se expresan desigualdades persistentes.

Si, como dice Yerga (2009), las ciudades y los territorios expresan un déficit de cohesión social, el desafío de las políticas públicas está orientado a incidir sobre la producción y reproducción de los factores que lo provocan:

- reducir brechas sociales, promover un marco de igualdad de oportunidades;
- valorar positivamente las diferencias entre las personas;
- fortalecer los lazos sociales y comunitarios desde la generación y ampliación de los espacios públicos;

- promover una visión compartida acerca de la ciudad/territorio;
- difundir un sentimiento de arraigo al lugar;
- estimular la capacidad de organización y movilización de los ciudadanos para la promoción de su autonomía y la del territorio.

4. Capacidades institucionales y gobernanza territorial

En este punto, sin duda, un eje central son las capacidades estatales efectivas para el ejercicio de gobierno que permitan la construcción de los mayores niveles de cohesión en estos territorios urbanos con profundas vulnerabilidades territoriales. A esta capacidad efectiva la llamaremos *gobernanza territorial*.

Como señalamos en el comienzo, los últimos veinticinco años han sido de grandes transformaciones en el gobierno y la gestión de los territorios locales en América Latina. En los años 90 se dio un proceso de descentralización por transferencia de funciones hacia niveles subnacionales, seguido en los 2000 por un retorno a las políticas de desarrollo por parte de los Estados centrales, para lo cual el Estado nacional recuperó su rol central y los gobiernos locales se vieron obligados a nuevas formas de articulación y de producción de políticas. Este proceso dio como resultado una complejización de las demandas y de las funciones que debieron asumir los municipios y una creciente red de intercambios con actores estatales y no estatales para la gestión de las políticas locales.

En América Latina, los procesos de descentralización y recentralización del Estado ponen el acento en los gobiernos subestatales y en las formas de gobernanza con estructuras más horizontales entre actores estatales, privados y de la sociedad civil. La gobernanza, entonces, cobra particular vigor como modelo para pensar estos procesos y para diseñar iniciativas de cambio. El gobierno local gobierna su territorio, pero comparte con el Estado nacional y con los gobiernos regionales la trama de gobierno, en un ambiente de crecientes intercambios interjurisdiccionales. Es importante señalar que la lógica del relacionamiento central-local puede ser considerada como una variable independiente (Thoening, 2006), y no como una mera reproducción de las relaciones dominantes. La distribución del poder afecta directa o indirectamente al poder local y viceversa.

Este escenario configura un espacio poliédrico de múltiples aristas y diversos puntos de convergencia. Una “gobernanza multinivel a través de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles de gobierno, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción” (Martínez Nogueira, 2012: 59).

Esta gobernanza multinivel remite a las relaciones entre jurisdicciones estatales y actores sociales y empresariales, no al mapa constitucional. Se define por la acción pública: gobernanza multinivel es el proceso por el que varios actores públicos y privados, definidos por su mutua dependencia, intercambian recursos, coordinan acciones y definen modos de manejarse y metas a alcanzar en común. Ahora bien, esto no significa que se desconozca el marco de poder institucional y legal, sino que se buscan relacionamientos y modalidades de acción pública, a veces no previstas en los marcos normativos.

Si esto es así se hace necesario revisar las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas desde la lógica de su contribución a redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza. La gobernanza así entendida no supone la anulación de los anteriores modos de gestión (burocracia y gerencia), sino modulación y reequilibrio. Postula cambios en la estructura que introduzcan flexibilidad, perfiles competitivos de los gerentes y espacios para el intercambio y el aprendizaje. Se detiene el rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilidad, que hagan productivas las interacciones para la gobernación de las cuestiones complejas (Prats, 2005). Como señala Martínez Nogueira (2012), “para hacer efectiva la gobernanza, las capacidades organizacionales y de gestión deben superar lo meramente sectorial y alcanzar articulaciones transversales que superen las barreras organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas”.

De este modo ponemos la cuestión inicial en dos esferas de abordaje: el tipo de problemas que tienen que enfrentar los gobiernos municipales y el cambio necesario de las instituciones para llevarlos adelante.

Como vimos, la construcción de cohesión en un contexto de alta vulnerabilidad territorial se trata de uno de esos problemas que la literatura denomina *wicked problems* (Churchman, 1967). Estos problemas retorcidos o perversos no se refieren a un grado especial de dificultad sino que tienen características específicas: la participación de múltiples actores en su configuración y el alto peso de las prioridades políticas en la identificación de las vías de resolución. No responden, por tanto, a los criterios de los problemas técnicos o profesionales. Los problemas técnicos son problemas definibles, entendibles y consensuales; pueden ser resueltos a partir de la aplicación de técnicas estándares. Por el contrario, los *wicked problems* para su resolución requieren de la exploración estratégica de múltiples vías y de la opción “arbitraria” orientada por valores para su solución, o sea, una definición política.

Su resolución requiere, por tanto, de capacidades políticas y de gestión por parte del Estado. Capacidades políticas para ejercer la potestad de definir objetivos y estrategias, ganar y acrecentar legitimidad, construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad al proyecto de gobierno, y la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y para alcanzar los resultados e impactos que estas se proponen. Por su parte, la capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluable y alineada con los objetivos de política, en adecuación a circunstancias específicas y en atención a las heterogeneidades sociales y territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción.

Como plantea Kooitman (2005), se trata de un cambio de perspectiva, desde los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente “unidireccional”, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, de relación entre gobierno y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva.

La gobernanza se basa en las capacidades políticas de las estructuras del Estado por los múltiples procesos de intercambio en los que deben involucrarse los gobiernos con diversidad de actores sociales, empresariales y con otras jurisdicciones de gobierno. Estas responden al modelo tecnocrático racional. Por el contrario, como se explicó, tienen que ver con capacidades políticas: de liderazgo, iniciativa, negociación y búsqueda de acuerdos y consensos.

Se hace necesario señalar que si bien en América Latina no se han desarrollado los modelos burocráticos racionales —en el sentido weberiano— en su plenitud, la matriz de tipo burocrática permea a la mayoría de los diseños organizacionales de los gobiernos locales.

Siguiendo a Prats (2006) se puede decir que hay dos claves para pensar el sentido de los cambios necesarios en la administración pública: la necesidad de incremento de los niveles de discrecionalidad y de interorganizacionalidad. Son necesarios mayores espacios para la discrecionalidad porque la ley es incapaz de prever y programar la multiplicidad de situaciones de ambientes complejos, y a su vez es necesario incrementar los espacios para el encuentro interorganizacional, y esto requiere de aprendizajes, tecnologías y métodos propios, distintos a los de la administración racional.

La construcción de capacidades de gobernanza local pone el acento en las estructuras más horizontales, en la promoción de redes de interacción y en los dispositivos que permiten incorporar parámetros de diseño diferentes al racional-legal de la burocracia y promueven formas más adaptativas y estratégicas.

Como señalamos, el diseño organizacional de los gobiernos locales comparte los parámetros de diseño del modelo burocrático mecánico: estructura jerárquica funcional, coordinación por norma de las tareas y amplio desarrollo del núcleo operativo, planteo eficaz en ambientes lo suficientemente simples y estables.

Sin embargo, como vimos, la gobernanza territorial efectiva requiere de diseños organizacionales que le permitan, a la vez, llevar adelante las funciones tradicionales de prestación masiva de productos uniformes (servicios), adecuadas para estos parámetros, y la producción de bienes sociales que requieren de un alto valor de inteligencia asociada para atender problemas complejos (políticas territoriales), que requieren modelos más orgánicos y flexibles de diseño.

Resolver esta tensión no significa suplantar un modelo por el otro, sino incorporar la diversidad organizativa para hacerse cargo de las nuevas funciones, asociadas a la resolución de problemas complejos.

En la siguiente tabla se presentan los principales parámetros de diseño y los dispositivos para contextos simples/estables y dinámicos/complejos. Para cada uno de los parámetros se presentan las situaciones polares junto con múltiples resoluciones a modo de *continuum* entre los extremos. El diseño específico se sitúa en algún punto particular de ese *continuum*.

Tabla 1. Parámetros de diseño de organizaciones

Parámetro	Contexto	
	Simple/Estable Organizaciones modernas- mecánicas	Complejo/Dinámico Organizaciones posmodernas orgánicas
Límites	Precisos	Difusos Alianzas Tecnologías web
Principio	Unidad de mando	Diversidad de dependencias
Estructuras	Piramidal Estratificada	Redes Estructuras matriciales
Propiedades de la estructura	Rigidez Centralización	Flexibilidad Descentralización
Procesos	Normado Estructural	Emergente Flujo
Organización del trabajo	División Especialización Función	Integración Polivalencia Tecnologías de gestión y TIC

Fuente: elaboración propia basada en Schvarstein, 1998.

Se puede inferir que en la medida en que se trabaje con parámetros y dispositivos más cercanos a la segunda columna, el diseño se orientará al de organizaciones más orgánicas, en el sentido de adaptables, para gestionar la complejidad. Por el contrario, cuando los cambios se realicen según los parámetros de la primera columna, el estilo organizacional seguirá moviéndose entre los mismos parámetros del modelo burocrático y no se producirán transformaciones.

Entonces, la gestión de la gobernanza territorial implica avanzar en dispositivos que contemplen un patrón más dinámico y orgánico y que permitan avanzar hacia: a) el desarrollo de capacidades para el cruce de racionalidades en la definición de estrategias, de modo de resolver satisfactoriamente la necesidad de vincular perspectivas políticas con competencias técnicas y expectativas ciudadanas en la resolución de problemáticas; b) un abordaje multidimensional de los problemas que permita articular disciplinas y saberes en el diseño de acciones; y c) la construcción de redes de actuación que involucren diversidad de actores y jurisdicciones en un accionar estratégico.

Este triple desafío –facilitar el cruce de racionalidades, desarrollar políticas integrales y multidimensionales y gestionar en red con otros actores– es el que pone en crisis el diseño de las organizaciones públicas locales. Su matriz de diseño está pensada en otro sentido, para atender el diseño y la administración de políticas diametralmente opuestas. Se podría decir que el diseño organizacional de los municipios está pensado para la administración de servicios, y muy lábilmente vinculado a la gestión de políticas.

Esta necesidad de incorporar nuevos parámetros de diseño hace que sea necesario considerar uno de los postulados del institucionalismo, es decir, la diferenciación entre instituciones y organizaciones: las instituciones, como las reglas de juego formales e informales que regulan las relaciones; y las organizaciones, como el sistema de relaciones estructuradas puesto en acción para el logro de determinados objetivos. Según este postulado, las organizaciones funcionan a partir de rutinas que permiten actuar de un modo reconocido frente a problemas habituales. De esta manera reducen la incertidumbre. Las rutinas se institucionalizan y forman la urdimbre institucional, transformándose en “normas” que constriñen y estructuran los alicientes del intercambio. Por tanto, una modificación efectiva requiere modificar la urdimbre institucional de la organización, si no, no se producen los impactos esperados del cambio.

Las instituciones se constituyen así en un aspecto central para la construcción de capacidades de gobierno (Peters y Pierre, 1998). Según este postulado, los cambios en las organizaciones, para ser efectivos, deben modificar las rutinas

institucionalizadas que son constitutivas de su accionar. La mera modificación de algunos parámetros de diseño no garantiza la transformación del accionar organizacional porque este tiende a permanecer sujeto a los mismos constreñimientos institucionales previos al cambio.

Las instituciones regulan la acción y las relaciones entre los actores a partir de un sistema de incentivos y sanciones que privilegian los incentivos de algunos grupos de actores por sobre otros (Powel y Di Maggio, 1999). Modificar la urdimbre institucional requiere transformaciones en los actores involucrados. Este punto introduce la importancia de la política en los procesos de cambio. Se hace necesario generar nuevos incentivos y circuitos de distribución de poder al interior de las organizaciones para que el cambio efectivamente modifique las instituciones prevalecientes.

5. Reflexiones de cierre: hacia diseños más abiertos e inclusivos para políticas de cohesión territorial más efectivas

Comenzamos este artículo señalando la vulnerabilidad territorial de las ciudades y la necesidad de construir cohesión urbana como desafío para los gobiernos locales como actores líderes de un nuevo entramado de gobernanza territorial.

Luego del recorrido realizado podemos coincidir, por un lado, en la necesidad insoslayable de nuevas capacidades en los gobiernos locales para llevar adelante este desafío, y, por otro lado, en la existencia de algunas limitaciones institucionales y organizacionales que afectan claramente la posibilidad de construir esas capacidades.

Estas limitaciones preexistentes hacen que la construcción de capacidades de gobernanza sea un dilema complejo, ya que requiere modificar: 1) parámetros de diseño: estructuras, procesos y tecnologías de gestión, y 2) las instituciones: normas y prácticas, sin generar un nivel de perturbaciones que impida a la organización seguir llevando adelante, mientras tanto, sus prestaciones habituales.

Esto significa abordar el cambio en las organizaciones de gobierno local como una cuestión de cambio institucional, que involucra los cambios de parámetros organizacionales necesarios pero que no se reduce al diseño formal; por el contrario, considera las coaliciones de actores y los procesos políticos para su desarrollo y sustentabilidad.

Si, como planteamos, son los cambios institucionales aquellos que efectivamente producen un cambio de matriz organizacional y construyen un nuevo modo de abordar y resolver los problemas vigentes, ¿cómo llevarlos adelante para que no sucumban a la inercia organizacional?

Alguna posible línea de respuesta es aquella que nos permite abordar el cambio como proceso político, no exclusivamente técnico. Si bien esto es ya muy reconocido en los ámbitos académicos, dista de ser una realidad en la práctica, ya que en la mayoría de las experiencias de cambio en gobiernos locales, por el contrario, es posible reconocer una alta incidencia del componente técnico sobre el político y el institucional.

Por lo tanto, nos parece necesario reforzar esta necesidad de abordaje político-estratégico, donde la estrategia es entendida como el abordaje de problemas perversos o desconcertantes. Abordar el cambio como un proceso estratégico de movimiento exige una revisión de las tensiones vigentes, un análisis conjunto y acuerdos de actores con una actuación en clave política y centrada en un análisis continuo y cuidadoso de las relaciones de poder que construya nuevas configuraciones capaces de señalar rumbos, movilizar recursos y efectivizar logros. Y teniendo presente que esta mirada ampliada aún será parcial y, por tanto, puede estar marcada por contingencias y fracasos.

Este camino de construcción de una nueva institucionalidad se hace con actores que lo inicien, convenzan, sostengan y recreen las viejas reglas en reglas significativas; actores que construyen, dirimen y pelean poder. Llevar adelante un cambio institucional, por lo tanto, requiere tener presente que se trata de movilizar de modo firme y sostenido en el tiempo las iniciativas.

Por lo tanto, decimos que las nuevas capacidades se alcanzan con la participación de los actores institucionales y son “efectivas” recién cuando las nuevas normas, estructuras o procesos se aceptan y pasan a formar parte del “escenario cotidiano”, y las nuevas pautas son aceptadas como válidas universalmente; en definitiva, que son institucionalizadas.

Se trata, por lo tanto, de abordar la construcción de cohesión institucional—desde diseños más abiertos e inclusivos para los actores organizacionales— para la gobernanza de políticas de cohesión territorial efectiva.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. (2001), *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*, Documento de trabajo, Buenos Aires, ICO-UNGS.

- Auyero, J. (2001), *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Aymonino, C. (1972), *Origine sviluppo della città moderna*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Castells, M. (1995), *La ciudad de la información*, Madrid, Alianza Editorial.
- Churchman, C. W. (1967), *Guest editorial: Wicked problems*. Disponible en: <https://punkrockor.files.wordpress.com/2014/10/wicked-problems-churchman-1967.pdf>.
- Katzman, R. (2010), *La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, CEPAL.
- Kooiman, J. (2005), “Gobernar en gobernanza”, en A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Nogueira, R. (2012), “La institucionalidad y la gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública?”, en revista *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18, N.º 30, pp. 3-68.
- Moura, R. (2008), “Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación de la cohesión social: una mirada desde las ciudades brasileñas”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N.º 101, pp. 89-98.
- Nari, P. (2013), *Cohesión urbana. Un desafío para la gestión de los territorios en el siglo XXI*, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Paraná.
- Peters, G. y Pierre, J. (1998), “Governance without government? Rethinking public administration”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, N.º 2, pp. 223-243.
- Powel, W. y Dimaggio, P. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Prats i Catalá, J. (2005), “Algunas expresiones de la gobernanza”, en *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Capítulo 4, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats i Catalá, J. (2006), *A los principios republicanos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, La Paz, Plural editores.

- Repetto, F. (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en C. Acuña; R. Martínez Nogueira y F. Repetto (coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Sabatini, F. (1999), *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F.; Cáceres, G y Cerda, J. (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, en revista *EURE*, Santiago, 27(82).
- Sassen, S. (2000), *Cities in a world economy*, Londres, Pine Forge Press.
- Schapiro, M. (2001), “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, en *Perfiles latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, (19), 33-55.
- Schverstein, L. (1998), *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*, Buenos Aires, Paidós.
- Soldano, D. (2008), “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Colección CLACSO-CROP.
- Sorj, B. y Tironi, E. (2008), *Cohesión social en América Latina: un marco de investigación*, Proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina, Cieplan e Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Svampa, M. (2001), *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- Villatoro, S. (2007), *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*, CEPAL.
- Wacquant, L. J. (2001), *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

- Yerga, A. (2009), “Cultura del territorio y cohesión social”, en J. Esteve y J. Guiteras, *Cohesión social y gobernanza democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Cap. II, Junta de Andalucía, Consejería de gobernación.
- Ziccardi, A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial

Bárbara Couto, Carolina Foglia y Adriana Rofman

1. Introducción

Mucho se ha escrito en estos años acerca de las políticas participativas, especialmente en relación con el ámbito local. La multiplicación de estudios sobre este tema es reflejo, probablemente, de la expansión de experiencias de participación que se han puesto en marcha en los ámbitos municipales de todo el país.

El propósito de este artículo es doble. Por un lado, proponer un modelo de análisis que ayude a comprender la riqueza de las experiencias de participación que se desarrollan en municipios argentinos, apelando para ello a una perspectiva que articula dimensiones políticas y territoriales.

Por el otro, estudiar las políticas participativas locales vigentes en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, siguiendo las orientaciones teóricas de dicho modelo de análisis. En tal sentido, a lo largo del artículo se analizan las políticas de diseño participativo que se implementan en estos municipios, tomando en cuenta los condicionantes del territorio –tanto económicos como sociales y políticos– en la configuración de dichas experiencias, con el fin de delinear la matriz de intervención pública propia de cada municipio en este campo.

El abordaje en profundidad de cuatro municipios heterogéneos, distribuidos entre el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia, proporcionan un prisma privilegiado, ya que han permitido realizar un relevamiento bastante exhaustivo del universo de experiencias de participación social en diferentes campos de políticas. A la vez, la selección de cuatro casos diferentes permite construir algunas tipologías de espacios locales que –sin pretender representar

cabalmente la diversidad de situaciones presentes en la provincia— nos aproximan a escenarios frecuentes de intervención pública y participación ciudadana.

Con este abordaje de casos ha sido posible analizar cómo se configuran matrices de intervención pública y formas de participación particulares en cada localidad, y cómo confluyen los rasgos socioeconómicos y político-institucionales del territorio en esas construcciones.

Este artículo comienza con la exposición del modelo de análisis político-territorial que articula este enfoque y continúa con la elaboración de una propuesta de ordenamiento conceptual del campo de las políticas participativas. El tercer y cuarto apartado se destinan a la presentación de la información empírica: la descripción de las características territoriales de los municipios considerados y de las iniciativas participativas relevadas en cada caso. Por último, las reflexiones finales buscan poner de manifiesto la relación entre los rasgos territoriales y la matriz de intervención de cada municipio, fundamentando así la pertinencia del modelo de análisis político-territorial que constituye el argumento central del artículo.¹

2. Aproximación político-territorial

Aproximarse al estudio de las políticas participativas supone recortar un objeto de estudio que se constituye en el marco de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. En consecuencia, los análisis sobre este campo de acción pública se afincan en diferentes perspectivas teóricas y políticas que, en una primera instancia, podrían agruparse en torno a dos polos: las que observan este fenómeno desde el punto de vista estatal y las que se posicionan desde la perspectiva de la sociedad.

Desde el polo de los estudios sobre el Estado y las políticas públicas, las elaboraciones sobre el tema se han propuesto poner en evidencia la complejidad de la trama de actores que intervienen en los procesos de las políticas estatales y resaltar la productividad, eficacia y democratización de los modelos de gestión en red.

¹ Este artículo constituye un resultado parcial del proyecto de investigación PICT 2010-1704, “La dinámica sociopolítica y administrativa de la formulación de políticas públicas estratégicas de la provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local”, realizado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, bajo la coordinación de Adriana Rofman y con apoyo del FONCYT.

Buena parte de estas elaboraciones confluyen en la noción de gobernanza, aludiendo así a un modelo de gobierno y gestión pública que se postula como un camino posible para mejorar la capacidad de gobierno de los asuntos públicos en el mundo globalizado. El modelo burocrático weberiano ya no resulta adecuado para esta realidad compleja y se propone en cambio una estructura de red que privilegie formas de cooperación horizontal entre actores públicos y no estatales, así como también la articulación multinivel (Mayntz, 2001, 2006; Natera, 2004). Esta modalidad de gobierno aseguraría una mejor eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Prats, 2001), a la vez que tendría efectos positivos en términos de su calidad democrática (Pares y Castro, 2011).

Las aproximaciones a este fenómeno desde el punto de vista de la sociedad confluyen en una importante tradición de estudios empíricos sobre experiencias participativas –que alimentan un debate teórico y político en torno a la cuestión de la participación ciudadana– o democracia participativa. Bajo estos conceptos se alberga un abanico heterogéneo de experiencias y de formas de intervención de la sociedad civil en las decisiones de política pública que constituyen vías de profundización de la democracia más allá de los mecanismos representativos (De Sousa Santos, 2001, 2006). En nuestro país tienden a aglutinarse bajo el modelo de la incidencia (Leiras, 2007), en las lecturas más institucionales, o bajo el modelo de la protesta (Schuster y Pereyra, 2001; Svampa y Pereyra, 2003 y 2006), para las aproximaciones más radicalizadas.

La autonomía de la sociedad civil respecto del Estado constituye para este enfoque uno de los requisitos fundamentales de su potencial democratizador, y se tiende a identificar a la sociedad civil con los emergentes organizados de la acción colectiva, como los movimientos sociales o las organizaciones sociales, siguiendo los postulados de Cohen y Arato (2002).

Entre estos dos polos cabe encontrar una tercera perspectiva que recupera la dimensión de interfaz que trae consigo la noción de participación ciudadana, planteando que lo público involucra tanto al Estado como a la sociedad. Ello supone, por un lado, comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, de derechos y obligaciones en relación con el Estado; y, por el otro, postular que la intervención en políticas estatales trae consigo la ampliación del ámbito público y, por consiguiente, la democratización del Estado y de la sociedad (Cunill Grau, 1991, 1995, 1997).

Los estudios enmarcados en el espectro de enfoques someramente revisados constituyen aportes valiosos para el análisis de los procesos de interacción entre el Estado y la sociedad en la medida en que han visibilizado la complejidad de la estructura política e institucional implicada en la gestión de las políticas

públicas y, particularmente, han orientado la atención hacia el papel que desempeñan los actores de la sociedad en dichos procesos de políticas públicas.

Cabe señalar, sin embargo, que el argumento principal de este abanico de aproximaciones teóricas se afina en un principio valorativo, esto es, una consideración implícita acerca del valor intrínseco de la participación ciudadana, en función del contenido de democratización social implicada en estos procesos y/o de sus efectos beneficiosos en la calidad, eficiencia y transparencia de la acción estatal. Se trata de una argumentación sostenida sobre principios normativos antes que analíticos, que frecuentemente conduce a una interpretación de las experiencias particulares apoyada en presupuestos abstractos, desvinculados de las condiciones concretas de desarrollo de los procesos concretos de interacción sociopolítica. El ideario democrático se constituye así en el parámetro unidimensional de referencia para la mirada evaluativa que atraviesa la mayoría de las elaboraciones sobre procesos participativos.

No es intención de este artículo desechar este enfoque, que tiene además su sustento en legítimos principios políticos e ideológicos, sino proponer una mirada complementaria que ayude a comprender mejor la complejidad de las experiencias de gestión situadas en el espacio de interfaz entre el Estado y la sociedad civil. La apuesta remite a la construcción de una *perspectiva situada* que permita comprender la diversidad de actores y modos de interacción que confluyen en estos fenómenos, a la vez que contribuya a situar las experiencias en las configuraciones territoriales donde se desarrollan. El marco de análisis que aquí se propone intenta superar las aproximaciones evaluativas basadas en principios abstractos, para avanzar en el conocimiento y análisis de experiencias *concretas* que tienen lugar en realidades históricas, políticas y territoriales particulares.

Es decir, una comprensión situada de las políticas de diseño participativo requiere complementar la mirada sobre los aspectos políticos con el análisis de las condiciones territoriales que inciden en el desarrollo de las experiencias en estudio, esto es, articular la dimensión política con la territorial en un marco analítico multidimensional. Esta concepción de la relación entre los fenómenos políticos y el territorio busca superar la idea del espacio como mero contexto al postular que los factores territoriales atraviesan el desarrollo de los procesos sociales y políticos. Los fenómenos políticos suceden en “arenas espaciales”, como señalan Duncan y Savage (1989), y las instituciones desarrollan pautas espaciales que tienden a fijarse y a condicionar las acciones de los actores políticos.

Así, consideramos que las relaciones que se establecen entre los actores de la sociedad civil y los organismos públicos contienen las marcas de los contextos socioterritoriales en que se desenvuelven, a la vez que construyen una espacia-

lidad propia formada principalmente por la cobertura territorial o las 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, el grado de desarrollo de la institucionalidad política local y las características del mundo asociativo de la sociedad civil, entre varias otras condiciones territoriales, inciden en el despliegue de los instrumentos de políticas de diseño participativo en el ámbito local.

Por otro lado, la estructura socioterritorial no constituye una determinación fija, sino que es resultado de la intervención social y, de esta manera, es también objeto de las transformaciones ejercidas por las acciones públicas. Las políticas estatales, en particular, inciden de diversas maneras en el territorio, tanto en los componentes materiales del espacio —como por ejemplo las obras de infraestructura, la localización de las actividades económicas o el uso del suelo—, como en los aspectos políticos de la territorialidad, particularmente en la estructura político-institucional del Estado y su relación con la sociedad.

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 con 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.

Por lo tanto, la interacción entre actores y espacio se construye mutuamente en un proceso complejo, lo que da cuenta de una relación de doble determinación: por un lado, los condicionamientos espaciales inciden en los procesos y relaciones sociales —perspectiva que pone de relevancia al territorio como lugar de construcción social y política y como instancia de articulación de múltiples decisiones—; y, por el otro, la intervención humana ejerce influencia sobre el espacio, lo que remarca la dinámica del proceso de construcción territorial, sus luchas, conflictos y las estructuras de poder que se generan en este desarrollo.

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; 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.

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.

Cabe afirmar, por lo tanto, que las políticas públicas, las instituciones y los actores se constituyen *en* el marco de configuraciones territoriales, y, por consiguiente, proponemos estudiarlos desde una matriz analítica que articule las dimensiones políticas con las territoriales.

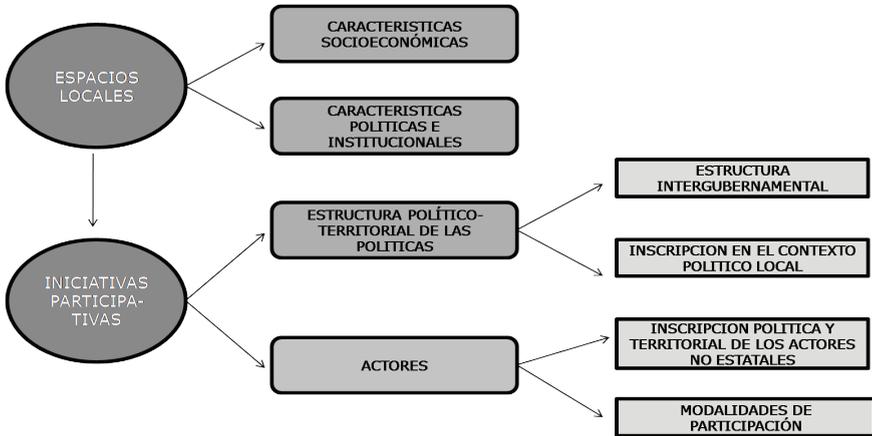
Relacionar estos presupuestos teóricos con el análisis de las políticas participativas nos lleva a estudiar la relación existente entre las características territoriales —en los planos social, económico y político— de los espacios locales y la configuración de las políticas participativas que se desarrollan en esos ámbitos municipales.

En síntesis, la perspectiva político-territorial orienta un *modelo de análisis* que se interesa tanto por la *caracterización de los espacios locales* donde se despliegan las políticas públicas como por el análisis de las propias *iniciativas participativas*, como se presenta en el Gráfico 1.

Analizar las características de los espacios locales significa, en este modelo de análisis, discriminar entre los *aspectos socioeconómicos* y los *político-institucionales* del territorio.

La caracterización de las iniciativas de participación, por su lado, transita por dos planos de análisis: el de las políticas públicas que enmarcan institucionalmente la experiencia, y el de los actores que participan. En relación con las políticas, se enfoca el análisis en la *estructura político-territorial de las políticas*, lo que significa, por un lado, caracterizar la *estructura intergubernamental* del proceso de elaboración y gestión de las acciones estatales; y, por el otro, la imbricación de estas con el *contexto político local*. En cuanto al plano de los actores, interesa analizar la *inscripción política y territorial de los actores no estatales* que se involucran en las instancias de participación, lo que supone caracterizar la relación de dichos actores con la estructura de poder territorial, así como también sus *modalidades de participación* en los distintos tipos de mecanismos de interacción establecidos por las políticas.

Gráfico 1. Modelo de análisis



Fuente: elaboración propia.

3. Definiendo el campo: políticas participativas locales

El punto de partida de este enfoque requiere precisar los contornos del universo de experiencias participativas que cabría considerar bajo esta denominación. Proponemos una definición amplia que incluya en este campo a todos aquellos *instrumentos de política pública que incorporan a actores no estatales en el proceso de las políticas* en alguno de sus momentos: en la formulación, en la implementación o en el control de las acciones públicas.

Esta definición apunta deliberadamente a reconocer la diversidad de instrumentos de política que se desarrollan actualmente en los espacios locales, sin pretender jerarquizar un tipo de experiencias en particular.

La adopción de mecanismos de interacción con actores no estatales constituye una pauta que, de manera creciente, atraviesa diferentes políticas, especialmente en el ámbito local/municipal. Algunas iniciativas consisten en *políticas intrínsecamente participativas*—en el sentido de que su principal objetivo radica en promover la participación ciudadana— y se despliegan, por lo tanto, en instrumentos de ampliación de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales. Otras iniciativas se insertan en *políticas de promoción del desarrollo social y económico* que apelan a la participación como estrategia fundamental para alcanzar sus objetivos, bajo el supuesto de que el modelo de

desarrollo que busca requiere de la intervención activa de los actores para lograr sus objetivos. Otras iniciativas consisten en *instrumentos participativos* insertos en políticas de diversos campos que incorporan instancias de articulación multiactorial dentro de una estructura de gestión más vertical.

Es decir, se podrían distinguir las políticas participativas en función de sus objetivos o campos de intervención: algunas iniciativas tienen por objeto ampliar la intervención directa de la ciudadanía en las decisiones relativas a la gestión del territorio, mientras que otras recurren a estrategias de interacción entre el Estado y la sociedad en pos del desarrollo social y económico del ámbito local. Dentro de este último grupo, es importante distinguir dos categorías en función del sector de actividad y segmento social al que están dirigidas. Un grupo de políticas se enfoca hacia la promoción económica del sector formal del aparato productivo y, por lo tanto, convoca a actores económicos relativamente consolidados; mientras que otro conjunto de propuestas se orienta al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de hábitat de los sectores populares.

En función de estos criterios –los objetivos o campos de la política, los actores involucrados y el lugar de los instrumentos participativos en el diseño estratégico de la política– proponemos una clasificación de los mecanismos participativos en cuatro categorías:

- **Políticas de participación ciudadana:** se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover el incremento del protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales en un horizonte de ampliación de la democracia. Los instrumentos participativos constituyen el eje principal de las iniciativas y tienden, por lo tanto, a confundirse con el conjunto de la política. Como se verá más adelante, los mecanismos más difundidos en el nivel local son los presupuestos participativos y los planes estratégicos.
- **Políticas socioproductivas 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 e involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat, entre otras acciones. De este modo, los destinatarios de las políticas y las organizaciones sociales en que se agrupan consti-

tuyen los actores principales de la implementación de la política, y su participación resulta una pieza clave en esta estrategia. Como ejemplo cabe citar a los diversos mecanismos de articulación territorial de las políticas socioproductivas, como las mesas de cogestión, entre otros.

- **Políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público-privada:** orientadas por el objetivo de promover el desarrollo económico, se apoyan en instrumentos institucionalizados de interacción entre el Estado y actores del sistema productivo del sector formal o con cierto grado de consolidación. Estas instancias asumen, generalmente, el formato de consejos, agencias mixtas, consorcios, etc.
- **Mecanismos participativos de gestión:** se 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 suelen asumir el formato de consejos, foros, etc.

Esta clasificación pone de manifiesto que las políticas de diseño participativo suponen la articulación del Estado con un abanico diverso de actores sociales y abarcan una gama amplia de modalidades de participación.

Ello supone tomar distancia, en primer lugar, de las aproximaciones teóricas y políticas que predominan en este campo, las cuales proponen calificar a la participación ciudadana en relación con el momento del ciclo de políticas en que tiene lugar la intervención de la sociedad. Esos enfoques postulan que la intervención en el momento de la decisión o de la formulación de las políticas supone una participación más intensa o de mayor calidad, ya que la intervención directa de la ciudadanía en el diseño de las acciones estatales contribuye a profundizar la democracia (Cabreró, 2004; Delamaza, 2009). En un sentido semejante se jerarquiza la intervención de la sociedad en las instancias de control y seguimiento de las políticas, postulando que dicha modalidad no vulneraría la distribución de tareas entre el Estado y la sociedad civil y la consiguiente autonomía de esta esfera, una cuestión que constituye, para esta mirada, un aspecto fundamental de la democracia (Cunill Grau, 1997).

Sin embargo, buena parte de las experiencias de participación de actores no estatales, especialmente en el ámbito local, tiene lugar en la fase de la implementación de las políticas. Algunas evaluaciones desvalorizan esta modalidad por considerarla una forma de participación subordinada, acotada a la ejecución de planes definidos en la instancia estatal. No cabe duda de que esta lectura da cuenta, apropiadamente, de un modelo de articulación que tuvo su auge en la

década del 90 y que sigue todavía presente en el diseño de varios programas sociales, pero esta interpretación no debería agotar la comprensión del papel de los actores sociales en la implementación de las políticas.

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas se insiste en la complejidad de la fase de implementación y, en particular, de la dinámica política e interactiva que articula actores estatales y no estatales en esta instancia (Subirats *et al.*, 2008). Es por ello que el universo de políticas participativas incluye también experiencias que involucran a actores no estatales en su implementación o ejecución.

Por lo tanto, establecer evaluaciones acerca de la intensidad o calidad de la participación en relación con el momento del ciclo de la política en que tiene lugar la intervención de la sociedad, o a la autonomía institucional de los actores sociales, resulta en aproximaciones abstractas y normativas al fenómeno de la interacción Estado-sociedad. Señalábamos previamente que nuestro enfoque privilegia una mirada situada, que no asocia a priori las categorías de políticas con un gradiente de calidad participativa, ya que en todos estos formatos cabe encontrar experiencias con mayor o menor incidencia de los actores sociales.

En segundo lugar, esta clasificación pone en evidencia que las estrategias participativas están presentes en campos de política pública muy diversos. En la literatura argentina sobre el tema predomina el estudio de experiencias de democracia directa, como el presupuesto participativo o de gestión participativa de programas sociales y socioproductivos. Nuestro relevamiento de procesos de interacción entre el Estado y la sociedad en espacios locales pone en evidencia que los diseños participativos no solo están presentes en buena parte de las políticas sociales y de ampliación democrática sino que también modelan un conjunto importante de políticas de promoción económica y otras de objetivos más diversos, como la seguridad, por ejemplo.

El abanico de actores no estatales que interviene en estos dispositivos también es sumamente heterogéneo, tanto en lo referente al ámbito de pertenencia como a su grado de consolidación y agregación. Cabe encontrar en este universo a actores inscriptos en el ámbito de la sociedad civil que representan intereses y visiones sumamente dispares, a individuos y familias de escasos ingresos, a organizaciones comunitarias y de la economía social que son a la vez destinatarias de las políticas, a actores económicos formales y entidades corporativas que los representan, a ciudadanos individuales que participan de las instancias de consulta, y a instituciones del campo científico y tecnológico que operan con una lógica propia del sector.

En síntesis, las políticas participativas que se desarrollan en ámbitos municipales abarcan un espectro extenso de formatos y mecanismos, de campos

de intervención, de momentos del ciclo de políticas y de actores. La clasificación que aquí establecimos apunta a ordenar esta diversidad, con el fin de profundizar en el análisis de las relaciones entre estos tipos de experiencias y las características territoriales.

4. El territorio: cuatro municipios bonaerenses

Los espacios locales de la provincia de Buenos Aires, llamados partidos, constituyen delimitaciones territoriales conformadas por una o más localidades gobernadas por unidades político-administrativas o municipios.² Esta provincia no solo es el Estado subnacional con mayor población y participación en la producción nacional –concentra el 39% de los habitantes del país– sino que además se distingue porque dentro de sus límites se encuentran realidades territoriales muy heterogéneas: desde los partidos totalmente urbanizados, integrados al aglomerado que rodea a la Ciudad de Buenos Aires –el conurbano bonaerense–, hasta ciudades medianas y pequeñas 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,³ sus estructuras político-institucionales se insertan en estructuras socioeconómicas⁴ y sociopolíticas sumamente diferentes. Es por ello que tomamos como objeto de estudio cuatro municipios, dos de los cuales forman parte del conurbano bonaerense y muestran rasgos propios de localidades periféricas de una gran ciudad metropolitana –San Miguel y San Fernando–, y otros dos municipios del interior de la provincia –Pergamino y General Pueyrredón– que corresponden a ciudades intermedias con dinámicas económicas más autónomas.

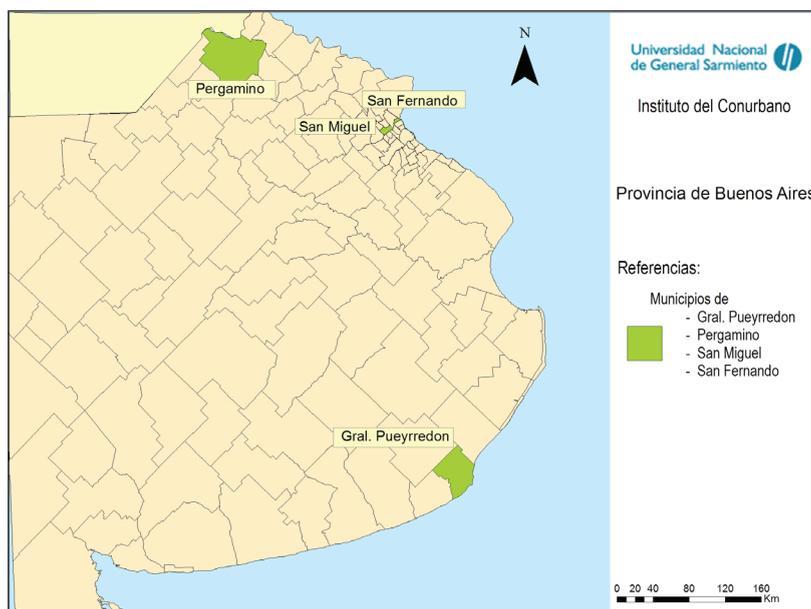
² Si bien los términos *municipio* y *partido* aluden a aspectos diferentes de la organización político-administrativa del territorio, a los efectos del análisis de las políticas públicas locales tienden a asimilarse entre sí, dado el papel del gobierno municipal en estos procesos.

³ Los 135 municipios/partidos que conforman la provincia de Buenos Aires se encuentran organizados por una ley provincial sancionada mediante Decreto Ley N.º 6.769/58 (con sucesivas modificaciones) que se denomina Ley Orgánica de las Municipalidades.

⁴ Si bien el 60% de la producción provincial se realiza en el conurbano, la producción per cápita es considerablemente menor, dado que la región concentra dos tercios de la población provincial con los problemas sociales concomitantes más típicos de los grandes aglomerados urbanos vinculados al hábitat, al empleo y al acceso a los servicios básicos, entre otras cuestiones, y registra niveles de pobreza, en términos de NBI, que duplican en la media de los casos a los del interior (INDEC, 2010).

Las características particulares de cada uno de los partidos seleccionados convergen en una representación aproximada de la heterogeneidad de los ámbitos locales de la provincia de Buenos Aires, y en esa selección la distinción entre conurbano e interior constituye uno de los contrastes más sustantivos. Los municipios del conurbano forman parte, en el plano económico y social, de una gran ciudad metropolitana cuyo centro es la Ciudad de Buenos Aires. Por su carácter periférico, buena parte de los procesos que estructuran su perfil territorial, como la dinámica económica local, la identidad territorial, la movilidad cotidiana de sus habitantes, los consumos culturales e incluso la vida política local, están profundamente atravesados por los circuitos y actores de escala metropolitana. Los límites administrativos del partido se vuelven casi invisibles en el plano de la vida social y económica. Los municipios del interior, en cambio, han construido una historia propia y su desarrollo económico está más centrado en ese eje local, lo que también ayuda a consolidar territorialmente a los actores e instituciones políticas.

Mapa 1. Los municipios seleccionados⁵



⁵ Tanto este mapa como el N.º 2 fueron elaborados por Nahuel Godoy, becario del Instituto del Conurbano.

Las características territoriales, como decíamos, dan por resultado perfiles particulares para los partidos que componen la provincia, y condicionan dinámicas político-institucionales, formas de desarrollo económico y modalidades de articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía. La cohesión de la estructura productiva y su nivel de desarrollo, la densidad de la trama de actores sociales y económicos que participan en las políticas y su nivel de organización e institucionalización, y la dinámica política local, principalmente los alineamientos político-partidarios y los márgenes de acción municipal vis a vis los niveles superiores de gobierno, constituyen dimensiones centrales del territorio que van moldeando el potencial y los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en materia de desarrollo social y económico.

En este sentido, la estilización de los rasgos particulares de cada uno de los casos seleccionados nos aproxima a establecer alguna tipología de espacios locales, una tipología que sin pretender representar toda la diversidad de situaciones presentes en la provincia nos acerca a delinear algunos escenarios característicos de intervención pública y participación ciudadana.

El primer apartado está dedicado a describir, someramente, la estructura socioeconómica de cada partido y los actores económicos y sociales que dinamizan dicha estructura. El segundo apartado, dedicado a la caracterización político-institucional, da cuenta de las características del sistema político local y su articulación con los procesos de escala nacional.

4.1. Caracterización socioeconómica

Los partidos de San Miguel y San Fernando se ubican en la segunda y primera corona o cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires, respectivamente (ver mapa en el anexo). Ambos partidos están densamente poblados⁶ y enfrentan elevados niveles de vulnerabilidad social,⁷ similares a los promedios provinciales, pero presentan niveles de desarrollo económico más bien disímiles.⁸

⁶ San Miguel cuenta con 276.190 habitantes, y San Fernando con 163.462 (INDEC, Censo de Población, 2010).

⁷ En términos de pobreza estructural presentan el 8,6% y el 8,2%, respectivamente, de hogares con al menos un indicador de necesidades básicas insatisfechas, dos porcentajes parejos con el nivel de la Provincia: 8,15% (INDEC, Censo de Población, 2010).

⁸ San Fernando posee un desarrollo económico similar al que registran los municipios del interior, y duplica el PBG per cápita de San Miguel (INDEC, Censo Económico, 2004).

San Miguel posee un desarrollo productivo bastante periférico, con una estructura económica predominantemente terciaria,⁹ y registra algunos establecimientos industriales pero sin actores de referencia ligados a esa actividad. En este marco, la Cámara de Comercio e Industria representa fundamentalmente empresas comerciales. En cuanto a la heterogeneidad social del territorio, diversos autores señalan que este partido se destaca por la existencia de “islas” de alto nivel económico plasmadas en barrios cerrados en un entorno de gran vulnerabilidad social.

La trama de actores sociales del territorio se configura en una escala predominantemente barrial, y presenta generalmente bajos niveles de institucionalización, con redes de baja densidad entre actores de la sociedad civil y con organismos públicos. Las organizaciones sociales de base, presentes en todo el partido, están principalmente comprometidas en la provisión de servicios sociales generalmente en articulación con las políticas públicas y en buena medida vinculadas con agrupaciones político-partidarias.

San Fernando posee un desarrollo industrial más especializado en la producción de bienes¹⁰ y con mayor incidencia de la producción industrial en el total de la provincia.¹¹ Su territorio está formado por dos áreas netamente diferenciadas: una sección continental de 23 km², densamente poblada, y una sección de islas del delta del Paraná de más de 900 km². Existen en el partido diecisiete barrios carenciados dentro del área continental y no se cuenta con información sobre las islas, cuya población vive generalmente en condiciones precarias ya que carece de servicios básicos y está débilmente integrada al entorno productivo continental.

En la zona continental se ha desarrollado una trama industrial importante vinculada, por un lado, a la actividad naval y náutica; y por el otro, a la industria maderera, las cuales confieren fuerte identidad al territorio. Dentro de estos sectores predominan las empresas pequeñas y medianas: los astilleros y talleres navales (en cuanto a la actividad náutica) y los talleres y fábricas de procesamiento de la madera (en cuanto a la industria maderera).¹²

⁹ Dentro del PBG municipal, los servicios tienen un peso mayor (85,6%) que la producción de bienes (INDEC, Censo Económico, 2004).

¹⁰ Dentro del PBG local, la producción de bienes tiene un peso más importante (60,8%) que los servicios (INDEC, Censo Económico, 2004).

¹¹ El peso de su producción industrial (2,3%) es similar al de otros partidos relevantes, como Quilmes o Bahía Blanca (INDEC, Censo Económico, 2004).

¹² Dichos sectores representan, respectivamente, el 14% del empleo y el 30% de las empresas industriales (Relevamiento de Industria y Comercio, Municipalidad de San Fernando, 2004).

La escala de su estructura económica es predominantemente local-regional, con algunas pocas actividades más concentradas –en pocas grandes empresas–, como la alimentación y la producción ligada a los neumáticos, que presentan una escala más nacionalizada o, en algunos casos aislados, internacionalizada. Dicha estructura se traduce en una trama de actores industriales con cierta organización formal, en cámaras de empresas por sector, aunque se han articulado solo esporádicamente con el sector público. La trama de actores sociales, por otro lado, es predominantemente vecinal-asociativa con presencia de algunas organizaciones sociales más vinculadas al tejido político local.

Los casos del interior seleccionados, General Pueyrredón y Pergamino, constituyen ciudades medianas,¹³ con niveles de PBI per cápita y grados de vulnerabilidad social similares: el porcentaje de población con NBI llega al 4,7% y al 4,3%, respectivamente; alrededor de la mitad de la cifra promedio provincial.

General Pueyrredón está ubicado al sureste de la provincia, y su ciudad cabecera, Mar del Plata, es un importante centro turístico. Posee un desarrollo productivo significativo, de escala predominantemente regional-nacional. Su territorio aparece como un mosaico bastante heterogéneo en el que conviven el puerto, el turismo y una industria bastante diversificada aunque con débil proyección a escala global. Solo la pesca –principal bien de exportación– tiene una relevancia un poco mayor en el comercio exterior, pero sus precios han mermado en años recientes.

Los servicios asumen un peso importante en la estructura económica¹⁴ por las actividades ligadas al turismo, como servicios inmobiliarios, hotelería y transporte.

El paisaje de la ciudad refleja la heterogeneidad de la estructura económica, con una infraestructura moderna y bella en las zonas centro y costanera y una infraestructura deficitaria y más caótica en las zonas periféricas donde se ubican los barrios más pobres, que han crecido producto de las nuevas oportunidades de empleo y condiciones de vida que ofrece la ciudad.

La trama socioeconómica del partido es igualmente compleja, con mayor gravitación institucional y política de actores vinculados al turismo, como el Colegio de Martilleros o el Centro de Constructores, junto con la presencia más débil de las entidades relacionadas con la industria, como las cámaras sectoriales, sindicatos, asociaciones de pymes o las cooperativas de productores en las zonas periurbanas. Cabe destacar, además, el tejido asociativo de la ciudad,

¹³ General Pueyrredón presenta 618.989 habitantes, y Pergamino, 104.590 (INDEC, Censo de Población, 2010).

¹⁴ Representan el 67,4% (INDEC, Censo Económico, 2004).

considerablemente denso, formado por sociedades de fomento distribuidas en todo el territorio y por organizaciones sociales y políticas, algunas de las cuales trascienden la frontera del partido, lo que amplía el alcance de las redes en torno a las políticas participativas analizadas.

Pergamino, ubicado al norte de la provincia de Buenos Aires, es un partido sumamente próspero, con un desarrollo productivo significativo, de escala global, con actividades altamente competitivas en términos internacionales. La producción agrícola-ganadera del partido tiene la participación más alta dentro de la provincia y la mayor productividad del país. La distribución interna entre la producción de bienes y servicios es relativamente pareja; estos últimos están vinculados mayoritariamente a la actividad del campo.

No obstante, su territorio presenta algunos rasgos de heterogeneidad característicos de ciudades intermedias del interior, debido a que ha absorbido irregularmente en sus zonas periféricas a contingentes de migrantes del campo y del conurbano, con serias dificultades para integrarlos a la escena urbana, especialmente en el plano habitacional.¹⁵

Vinculada a actividades rurales, se observa una trama empresaria consolidada en explotaciones agrícola-ganaderas de grandes extensiones y articuladas con actividades industriales de origen agropecuario. La escala global de los actores empresarios en Pergamino y el grado de institucionalización de las asociaciones que los representan favorecen el impulso de iniciativas no solo estatales sino también a instancias de los mismos actores económicos que desempeñan un rol activo en el desarrollo del territorio. Por otro lado, aparece en el sector una trama rural propia de los eslabones más débiles de las cadenas productivas, con predominio de formas asociativas y cooperativas que integran redes con actores estatales en una dinámica más Estado-céntrica en el impulso de las iniciativas y las políticas.

Existe también un entramado productivo industrial de escala local-regional, por ejemplo en los sectores textil y maderero, con inserción en el mercado interno y ciertas capacidades para articular intereses en redes con diversos actores estatales y sociales, aunque con una posición menos protagónica y activa. Por último, se observa una trama asociativa predominantemente vecinal o barrial con presencia de pocas organizaciones sociales de arraigo político-partidario.

¹⁵ Esto se refleja en la deficitaria provisión del servicio de aguas: el 33,3% de los hogares carece de desagües cloacales, mientras que General Pueyrredón y San Fernando presentan un déficit del 17,8% y del 22,3% respectivamente (INDEC, Censo de Población, 2010).

4.2. Política y políticas en el nivel local

Situar las experiencias participativas en las configuraciones territoriales donde se desarrollan nos invita a mirar el territorio desde una perspectiva que pone de relieve la competencia entre distintos actores por su control político. En esta trama política que atraviesa el territorio, las relaciones interjurisdiccionales adquieren un papel central para nuestro análisis ya que condicionan los modelos de intervención a nivel local.

El desarrollo de buena parte de las políticas públicas actuales implica la distribución de responsabilidades entre estos diferentes niveles de gobierno. Esto conlleva la generación de mecanismos y reglas formales e informales de control, negociación y comunicación entre estos niveles para resolver las exigencias de interrelación.

Las relaciones interjurisdiccionales en nuestro país están inscriptas en el marco de un sistema federal de gobierno que se estructura en múltiples niveles –federal, provincial y municipal– y que se configura a través de un sistema de conexión de carácter más o menos institucionalizado. Entre estos niveles de gobierno se pueden producir tres ejes distintos de relación: municipal-provincial, provincial-nacional y municipal-nacional. La complejidad de esta relación aumenta porque todos estos niveles de gobierno tienen autoridades elegidas democráticamente y legitimadas popularmente. A mayor complejidad de la estructura de niveles de gobierno, más denso y extenso será el tejido de relaciones entre estos.

El territorio, como espacio de construcción social y de acumulación política, es un lugar en el cual los diferentes niveles de gobierno participan de un proceso de competencia interjurisdiccional por intervenir en diferentes sectores de políticas siguiendo una lógica de acumulación política en cada espacio territorial.

La dinámica intergubernamental se expresa en toda su complejidad en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Dada su primacía demográfica, esta provincia concentra el 37% del padrón electoral nacional, y la región del conurbano bonaerense representa un cuarto del total de votantes en todo el país.¹⁶ Como consecuencia de esta posición, señalan Brusco y Moscovich (2012), la vida política provincial se ve fuertemente atravesada por la dinámica política nacional, lo que entrelaza a las estructuras políticas partidarias locales con las que

¹⁶ Brusco y Moscovich (2012) señalan, en este sentido, que a partir de la eliminación del Colegio Electoral en 1994 el peso demográfico de la provincia –y en particular el peso de algunos partidos del conurbano– tiene mayor incidencia electoral a nivel nacional, lo que intensifica las disputas en torno al control del territorio.

organizan el sistema político a nivel federal. Es decir, las autoridades provinciales y municipales cuentan con relativas capacidades para controlar políticamente su territorio, condiciones que marcan tanto la dinámica del sistema político como los procesos de gestión de las políticas públicas.

Esta particular situación se combina con una estructura político-administrativa intraprovincial que restringe severamente la autonomía de los municipios. Las competencias municipales en la provincia de Buenos Aires están determinadas por una ley orgánica municipal sancionada hace varias décadas que establece las atribuciones constitucionales, administrativas y fiscales de todos los Estados locales de la provincia. Como detalla Bennardis (2004), los gobiernos locales bonaerenses solo acceden plenamente a la autonomía política, es decir, a la elección directa de las autoridades locales, y enfrentan importantes restricciones en el plano de la autonomía administrativa, económica y financiera.

Por lo tanto, la principal fuente de financiamiento para asegurar la gobernabilidad del territorio municipal depende de las transferencias intergubernamentales, particularmente del nivel nacional y, en menor medida, de la provincia.¹⁷ Este mecanismo se ha expandido fuertemente en la última década, lo que amplía a la vez que condiciona los márgenes de acción de los gobiernos locales en materia de desarrollo social y económico, puesto que vehiculiza recursos hacia el territorio del partido pero a la vez inserta a las autoridades municipales en una dinámica de cooperación y competencia política para acceder a dichas contribuciones.

La estructura general de las finanzas municipales constituye un mirador privilegiado para comprender las capacidades y autonomía relativas del municipio en la gestión del territorio. El cuadro siguiente detalla el peso de los recursos propios y de las transferencias del nivel nacional y provincial en cada uno de los municipios estudiados.

¹⁷ En el período 2002-2009, las transferencias provinciales han experimentado un crecimiento promedio anual del 126%, frente al 239% de las transferencias nacionales, lo que se explica en gran medida por la expansión de instrumentos sociales y productivos provenientes del Estado nacional (Mangas, 2012).

Tabla 1. Participación de diferentes fuentes de financiamiento en el gasto municipal, 2009

Municipios	Gasto total (1)		Recursos propios (2)	Transferencias provinciales (3)	Transferencias nacionales (4)	Transferencias nacionales p/cápita
	En porcentaje	Absoluto				
General Pueyrredón	100%		51,9	18,0	30,1	
		\$851.236.906				\$414
Pergamino	100%		55,3	34,1	10,6	
		\$95.657.739				\$96
San Fernando	100%		43,6	28,0	28,4	
		\$193.738.330				\$336
San Miguel	100%		20,5	28,8	50,7	
		\$352.106.065				\$646

Fuentes: (1), (2) y (3), elaboración propia según publicación *Los 135 municipios. Información sociopolítica y estadística de los municipios bonaerenses*, Subsecretaría de Asuntos Municipales. (4), estimación según el resultado económico-financiero (Y) provisto en *Municipios de la provincia de Buenos Aires. Situación económica-financiera, 2009*, Dirección Provincial de Coordinación Federal y Municipal, y los datos de las columnas 1, 2 y 3 [$4 = 1 - (2 + 3 + Y)$].

Estos datos ponen en evidencia, en primer lugar, que los municipios bonaerenses disponen de un control muy relativo de los instrumentos de política, ya que, a excepción de Pergamino, solo alcanzan a recaudar alrededor del 50% del gasto municipal, esto es, de los fondos que se ejecutan a través de las acciones del gobierno municipal. Si se considerara en estas estimaciones el conjunto de la inversión pública nacional y provincial en el territorio de cada partido, es decir, la que llega en forma directa o a través de entidades no gubernamentales, seguramente se evidenciaría que la autonomía económica es aún menor. El fenómeno de *bypass* nación-municipios o, más aún, nación-organizaciones locales resulta de la asignación de recursos a través de la implementación de variadas políticas directamente en el nivel local sin la venia de los gobernadores o de los intendentes, lo que provoca una competencia intensa por la legitimidad de la representación entre los niveles de gobierno (Brusco y Moscovich, 2012).

En segundo lugar, se advierte en esta distribución la heterogeneidad interna: los municipios del interior, de mayor grado de desarrollo económico, cuentan con mejores condiciones para generar recursos propios¹⁸ y, por lo tanto, para promover relaciones menos asimétricas con los otros niveles de gobierno. Dentro de los municipios del conurbano, en San Fernando el 43,6% del gasto total se financia con recursos de jurisdicción municipal, lo que duplica el nivel de San Miguel. Es decir, si bien en el plano normativo los cuatro municipios enfrentan restricciones similares, los gobiernos de los municipios con una actividad económica más importante cuentan con un respaldo económico más fuerte para llevar adelante políticas endógenas.

Por otro lado, la tabla precedente expone las significativas diferencias en cuanto a la gravitación de las transferencias nacionales: en Pergamino, un municipio tradicionalmente opositor al gobierno nacional kirchnerista, el aporte federal per cápita era muy inferior al de los otros tres municipios. Se destaca, en este sentido, la situación de San Miguel por su alto grado de dependencia, ya que recibía en el año 2009 del nivel nacional el 50% de los recursos que gastaba, y producía en su jurisdicción solo el 20% de estos.

Las capacidades financieras de los municipios están estrechamente relacionadas con las capacidades institucionales y administrativas. Los aparatos estatales de los municipios del conurbano, en general, muestran un limitado

¹⁸ En General Pueyrredón, como en otros municipios turísticos, dicha actividad permite incrementar los ingresos municipales por el cobro de tasas (como es el caso de la tasa de seguridad e higiene), y de este modo recuperar, al menos en parte, el costo de los servicios prestados a los visitantes.

grado de desarrollo institucional y técnico-profesional, como se evidencia en la rotación de los cuadros técnicos y en la baja institucionalización de los procedimientos y de los instrumentos de gestión. La capacidad del gobierno municipal para generar y sostener iniciativas propias de base endógena está restringida, en parte, por razones estructurales, ya que los problemas locales están atravesados por dinámicas de escala metropolitana, y en parte por las características de su estructura de gestión. Dentro de este panorama general, los casos particulares muestran rasgos diferentes: la estructura estatal de San Miguel se ajusta más a esta descripción, mientras que la de San Fernando muestra, en el momento del estudio, algunos avances en términos de la modernización de la gestión y el desarrollo de iniciativas. Los municipios del interior, particularmente los más grandes, dan cuenta de una mayor actualización y mejora de su gestión, y sus estructuras están mejor consolidadas y cuentan con recursos humanos más calificados. Estas capacidades, sumadas al mayor control de las dinámicas territoriales del partido, dan por resultado un mayor protagonismo del gobierno municipal en el desarrollo de políticas locales.

Por otro lado, en todos los municipios la dinámica de gestión de las políticas está entrelazada con la lógica de la reproducción política territorial, y es así que los criterios de base político-electoral atraviesan la formulación y la gestión de buena parte de las acciones estatales en el territorio. La fortaleza de las relaciones políticas entre el gobierno local y los actores políticos del territorio constituye un ingrediente relevante de las capacidades institucionales del Estado municipal como base de su capacidad de negociación en los circuitos gubernamentales superiores. Este fenómeno es más agudo en los municipios del conurbano, donde la lógica de la acumulación política tiene una incidencia destacada en el funcionamiento de los aparatos estatales municipales, lo que tiende a fortalecer la autonomía de las redes políticas por sobre los procedimientos burocráticos o técnicos (Badía, Carmona y Soldano, 2008).

Se observa, en este sentido, que los alineamientos políticos municipales habilitan u obstruyen canales de asistencia financiera e institucional para el despliegue de los instrumentos de intervención, que resultan cruciales cuanto menor es la capacidad financiera e institucional local. Es por ello que, para analizar esta distribución, es necesario comprender la ubicación político-partidaria de los gobiernos locales vigentes en el año de referencia de estos datos.¹⁹

¹⁹ Cabe recordar que se trata de datos de 2009, cuando San Fernando y San Miguel estaban alineados políticamente con el gobierno nacional.

Si se mira en detalle el recorrido de los alineamientos político-partidarios de los gobiernos municipales en los últimos años, se verá que los cuatro casos seleccionados representan adecuadamente la heterogeneidad de las relaciones intergubernamentales.

La situación de San Fernando y de Pergamino, durante los años 2012 y 2013, indica el predominio de una dinámica competitiva dentro del territorio entre la nación y el gobierno local. Ambos municipios habían estado alineados por un tiempo con el gobierno nacional para luego formar parte de las fuerzas opositoras. En el caso de San Fernando, el alineamiento se dio durante ocho años (2003-2011) hasta el cambio de gestión, lo que llevó a suspender prácticamente la mayoría de las políticas con recursos de origen nacional y/o a quebrar las redes que sostenían dichos instrumentos. En la actualidad prosperan poco las intervenciones conjuntas entre los niveles de gobierno, y las acciones estatales del municipio y de la nación se despliegan en espacios prácticamente paralelos, enfrentados en la competencia por el control del territorio. En el caso de Pergamino, la cuestión se presenta de manera similar. El período de alineamiento duró solo unos meses, por lo que fue casi inexistente la oportunidad para una construcción coordinada y cooperativa.

El municipio de San Miguel, por su parte, ha sido gobernado desde 2007 por una fuerza del justicialismo alineada con el gobierno nacional, aunque desde 2013 se ha distanciado para adherir a las filas del Frente Renovador, un partido de origen peronista pero opositor al partido kirchnerista.²⁰

Por último, el caso de General Pueyrredón es paradigmático, ya que se presenta allí una lógica de cooperación y competencia entre fuerzas políticas diferentes. El municipio estaba gobernado por un partido vecinalista, que mantiene un buen vínculo con la fuerza nacional, el Frente para la Victoria, lo cual se refleja en el flujo de recursos transferidos.

Como se advierte en esta descripción, la competencia interjurisdiccional por el control territorial es inherente a toda matriz de intervención pública. En este marco, pueden distinguirse dos lógicas de acumulación política que conviven: una de cooperación entre ámbitos intergubernamentales (Jordana, 2003) –donde las atribuciones de cada nivel de gobierno se entremezclan en un marco de responsabilidades y voluntades políticas más o menos conver-

²⁰ No se ha podido analizar aún el impacto del realineamiento de San Miguel sobre las transferencias o los programas nacionales, ya que los datos de transferencias corresponden al año 2009, cuando aún ambos niveles de gobierno cooperaban. Solo hemos constatado que el Programa “Argentina Trabaja” continuaba desarrollándose en el partido, aunque el municipio ya no interviene en su implementación, lo que repite el patrón de San Fernando.

gentes—, y otra de competencia y conflicto, donde cada nivel de gobierno desarrolla sus propias políticas más allá de las atribuciones establecidas constitucionalmente.

En síntesis, estos cuatro municipios presentan condiciones territoriales –socioeconómicas y políticas– heterogéneas, que marcan la relación entre actores estatales, sociales y económicos en los espacios locales.

En los municipios de menor nivel de desarrollo socioeconómico observamos un predominio de actores de la economía social y popular, menos institucionalizados y que despliegan prácticas más informales, a la vez que los Estados municipales presentan mayor fragilidad financiera. Este escenario se refleja más típicamente en el caso de San Miguel, como partido del conurbano. Por el contrario, a mayor nivel de desarrollo socioeconómico y cohesión productiva se constata un predominio de actores formales de escala más importante, generalmente mejor organizados, que conforman cadenas productivas mejor integradas y se hallan insertos en redes institucionales más amplias, mientras los municipios correspondientes aparecen con cierta autonomía de recursos, un escenario que se cristaliza más típicamente en el caso de Pergamino, como partido del interior.

Los casos de San Fernando y General Pueyrredón presentan escenarios intermedios, si pensáramos en un continuo de situaciones heterogéneas en términos de desarrollo socioeconómico y consecuente potencial en materia de intervención pública. Ambos exhiben estructuras productivas más heterogéneas, es decir, menos cohesionadas, con grados diversos de institucionalización de sus actores. Por otra parte, ambos municipios poseen una autonomía relativa importante, y presentan matices relevantes a los escenarios antes tipificados.

5. Matriz local de instrumentos participativos

5.1. Principales iniciativas participativas en cada municipio

El sistema de distribución de competencias y recursos que marca la relación interjurisdiccional en nuestro país pone de relieve la necesidad de analizar el conjunto de políticas estatales que se implementan en el territorio municipal, incluyendo las iniciativas de origen nacional o provincial. Por lo tanto, la indagación de las políticas participativas en el nivel local no supone restringir el

análisis solo a aquellas de diseño u origen municipal, sino a todas aquellas que articulan la intervención estatal en el partido.

El universo de políticas participativas locales consiste, entonces, en el conjunto de instrumentos de política pública que convocan la intervención de actores no estatales en el nivel local. La configuración de este conjunto asume características particulares en cada municipio, lo que constituye un complejo articulado de mecanismos y formas de interacción entre el Estado y la sociedad que asume formas específicas en cada ámbito local. Denominamos *matriz local de instrumentos participativos* al complejo de iniciativas de diseño participativo que se desarrollan en cada municipio. Las características que asume esta matriz se comprenden en el marco de las condiciones territoriales, como planteamos previamente.

A fin de analizar estas configuraciones se presentan en la tabla siguiente, de manera sintética,²¹ las principales iniciativas participativas presentes en cada uno de los municipios, clasificadas por el tipo de política.

²¹ En esta tabla solo se enuncia cada política. Para obtener mayor información respecto de los objetivos de las iniciativas, ver el anexo.

Tabla 2. Instrumentos participativos por tipo de política, según municipio y nivel gubernamental de origen, * 2011-2013**

Política/ Municipio	San Miguel	San Fernando	General Pueyrredón	Pergamino
Políticas de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo (M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo (M) • Plan estratégico (M) • Mesas de articulación con entidades intermedias (M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo (M) • Plan estratégico (M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo (M) • Plan estratégico (M) • Elección de delegados de pueblos de campaña (M)
Políticas socio-productivas y de desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Ingreso social con trabajo" (N) • Plan Ahí (N) • Programa de Microcrédito (N) • Centro Integrador Comunitario (N) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Ingreso social con trabajo" (N) • Programa de Mejoramiento de Barrios (N) • Mejor vivir (N) • Centro Integrador Comunitario (N) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Ingreso social con trabajo" (N) • Programa de Microcrédito (N) • Mesa de economía social (M) • Consejo Asesor Solidario (M) • Programa de Desarrollo Rural Sustentable (M) • Centro Integrador Comunitario (N) • Programa "Manos a la obra" (N) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa "Ingreso social con trabajo" (N) • Pro-huerta (N) • Programa de Microcrédito (N) • Programa "Manos a la obra" (N)
Políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público-privada		<ul style="list-style-type: none"> • Distrito industrial de la madera y el mueble (P/M) • Distrito industrial naval mediano (P/M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Distrito industrial naval (P/M) • Distrito industrial de la madera y el mueble (P/M) • Distrito industrial textil (P/M) • Distrito industrial metalmecánico (P/M) • Distrito industrial de la confección (P/M) • Distrito industrial tric (P/M) • Agencia de Desarrollo Económico Local (M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Clúster de la semilla (M) • Polo tecnológico • Central de servicios para la confección (M) • Consorcios rurales (M) • Consejo Asesor Agropecuario (M)
Mecanismos participativos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Local de Niñez (P) • Foros de Seguridad (P) • Mesa distrital del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (P) 	<ul style="list-style-type: none"> • Foros de Seguridad (P) • Mesa distrital del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (P) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Local de Niñez (P) • Foros de Seguridad (P) • Programa Embarriarte (M) • Consejo del Discapacitado (M) • Consejo de la Tercera Edad (M) 	

Fuente: elaboración propia.

* El nivel gubernamental de origen de la iniciativa se detalla en las letras entre paréntesis. (M): municipal; (P): provincial; (N): nacional.

** El relevamiento de las iniciativas se ha efectuado entre los años 2011 y 2013. En algunos casos, especialmente en los municipios donde hubo cambio de gestión, se han registrado cambios, en este escenario, en el último año.

Como se puede advertir en este cuadro, en cada municipio la matriz de políticas participativas asume dimensiones y formas particulares.

En el caso de San Miguel se destaca la mayor prevalencia de políticas socioproductivas y de desarrollo local orientadas a la inclusión y a la mejora de la calidad de vida de los sectores vulnerables, en su mayoría de origen nacional. Se observan también iniciativas municipales que promueven la participación de la ciudadanía y algunos mecanismos de articulación multiactoral enmarcados en políticas, mayormente provinciales, de diseño más vertical. Cabe resaltar que no se han encontrado iniciativas de peso de desarrollo productivo ni de articulación público-privada con el sector formal.

San Fernando, por su parte, presenta un conjunto de iniciativas locales de articulación multiactoral de cierta importancia, tanto en el campo de políticas de promoción económica inscriptas en la economía formal de mercado y que involucran actores empresariales del sector industrial, como en el grupo de políticas de promoción de la ciudadanía, que convocan a actores de la sociedad civil más consolidados e institucionalizados. Cabe advertir, sin embargo, que estas iniciativas han tenido una existencia acotada, sostenida casi exclusivamente por voluntad política del gobierno municipal. El cambio en la orientación política del municipio implicó la suspensión de estos proyectos, y en ese momento los actores privados y de la sociedad civil no evidenciaron capacidad para sostenerlos.

Encontramos también, al igual que en San Miguel, programas de desarrollo local y socioproductivo, 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.

General Pueyrredón, por su parte, presenta una importante cantidad de iniciativas participativas en un abanico diverso de campos. Se destaca, en este caso, la particular intensidad de acciones municipales orientadas al desarrollo local que se agregan a los programas nacionales presentes en los otros municipios. En ellas se destaca la intervención de organizaciones de pequeños productores de economía social, urbanos y rurales, y de actores del mundo asociativo, en especial las sociedades de fomento. Por otro lado, se advierten iniciativas socioproductivas de articulación público-privada en las que inciden actores de la sociedad civil, del mundo académico, del sector cooperativo, de colegios profesionales y de cámaras empresarias.

Por último, respecto de Pergamino se puede afirmar que las principales iniciativas participativas son las de carácter socioproductivo, de articulación público-privada, que se vinculan mayoritariamente con la promoción de

actividades económicas consolidadas y de fuerte productividad, tanto en el sector agrícola como en el 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 su parte, las políticas socioeconómicas orientadas a los sectores populares son escasas y con poca inscripción en la estructura institucional y asociativa local. Se observa, asimismo, una amplia cantidad de mecanismos participativos de gestión inscriptos en diversos campos de política de los que participan actores vinculados sectorialmente a cada tipo de política.

5.2. Modalidades de participación, actores y territorio

Como señalábamos previamente, una entrada privilegiada para comprender la faz dinámica de la configuración político-territorial de los instrumentos participativos la constituyen el análisis de los actores no estatales involucrados en estas experiencias y las modalidades de interacción con el Estado que cada tipo de política establece. En este apartado nos detendremos a caracterizar cada una de las categorías de los instrumentos participativos, en relación con la inscripción político-territorial de los actores sociales implicados y los mecanismos e instancias de intervención de dichos actores en el proceso de las políticas.

a. Políticas de participación ciudadana: dos vertientes

Las políticas de participación ciudadana están presentes en los cuatro municipios seleccionados. Todos ellos cuentan con presupuesto participativo, en tres casos se han desarrollado planes estratégicos, y uno de los municipios cuenta con un mecanismo de descentralización de la participación: la elección de delegados en localidades periféricas del partido. En los casos analizados, las políticas de participación ciudadana tienen por objeto, decíamos antes, ampliar los canales de intervención de la ciudadanía en las decisiones estatales.

En estos casos, por lo tanto, el diseño de los mecanismos de interacción constituye un aspecto crucial, ya que remite al núcleo de la política. Por consiguiente, en general están abiertas para un espectro muy amplio de actores, a la vez que establecen como restricción su inscripción local. Además, las instancias de participación y, por lo tanto, las modalidades y alcances de la intervención de los actores sociales están generalmente bastante pautadas: focalizadas en el

momento de la decisión o de la formulación de las políticas estatales y, eventualmente (o formalmente), en el control y seguimiento, una condición que se condice con las formulaciones normativas sobre la participación ciudadana respecto de la exterioridad de los actores sociales en la gestión de las políticas.

En los espacios municipales estudiados se destacan dos mecanismos predominantes: presupuestos participativos (PP) y planes estratégicos (PE).

La incorporación del PP en los municipios argentinos está siguiendo un ritmo acelerado en los últimos años como vía para fortalecer la legitimidad política de los gobiernos locales. En la actualidad, veinte municipios de la provincia de Buenos Aires están aplicando esta herramienta.²²

El diseño institucional de los PP asimila criterios de participación propios de las instituciones de la democracia directa: la intervención es predominantemente individual, sustentada en la condición de ciudadanía –en este caso, local– y, por lo tanto, abierta en forma universal a todos aquellos individuos que ejercen este derecho. En algunos casos, la estructura de participación, o la distribución de los recursos asignados, sigue un criterio territorial tendiente a orientar la aplicación de los recursos en los barrios de menor nivel socioeconómico, lo que estaría implicando, de hecho, favorecer la intervención de los actores de los barrios populares.

Cabría identificar dos modos diferentes de intervención: una primera instancia en que la ciudadanía participa en la elaboración de proyectos –instancia en la que se habilita una vía de participación colectiva–, y un segundo momento de selección de las propuestas a financiar, organizado según los mecanismos de votación individual habituales en las instancias electorales de autoridades. Por lo tanto, la intervención tiene lugar en el momento de la decisión, pero en la mayoría de los casos ello se traduce, en el plano operativo, en la formulación de los proyectos a ser financiados con la parte del presupuesto municipal destinado a esta iniciativa.

El plan estratégico no consiste en un mecanismo permanente de apertura democrática, sino en una experiencia de articulación de actores en un proyecto de planificación participativa con propósitos precisos y tiempos acotados. Su momento de auge se sitúa a fines de la década del 90, enmarcado en las propuestas estratégicas de desarrollo local, en plena vigencia en esos años.

La participación en las instancias de diagnóstico y formulación de propuestas que prevé el PE se organiza, en general, sobre una base corporativa, esto es, los actores que forman parte representan intereses sectoriales, generalmente ar-

²² Fuente: Red Argentina de Presupuesto Participativo (www.rapp.gov.ar).

ticulados en organizaciones y entidades formalmente constituidas. Ello significa que los sectores con más poder económico y/o más consolidados institucionalmente obtienen una cuota de decisión mayor. También forma parte del diseño de este tipo de instrumentos una dinámica de toma de decisiones basada en la concertación y la negociación antes que en el voto de los participantes, un procedimiento que puede ayudar a jerarquizar aún más las posiciones de las organizaciones que representan a los intereses más poderosos.

Por otro lado, dado el objetivo de la herramienta –la elaboración de un plan estratégico municipal–, el intercambio se articula en función de la inscripción territorial de los actores, y también de las cuestiones que se tratan en ese espacio; es decir, es una experiencia de concertación de intereses y actores de fuerte base local.

La intervención de los actores no estatales, entonces, parecería asumir una relevancia destacada en este mecanismo, puesto que establece espacios de participación en las decisiones acerca de la orientación general de las políticas públicas locales. Sin embargo, en muchos casos –entre ellos San Fernando y General Pueyrredón– los planes de acción elaborados en esta instancia se aplican solo parcialmente. Por lo tanto, si bien parecería un instrumento que abre las puertas a una participación decisoria en relación con las cuestiones centrales del desarrollo del territorio, en la realidad las decisiones que resultan de este espacio impactan poco en la dinámica económica, social o urbana local.

La presencia de instrumentos de participación ciudadana directa en los cuatro municipios estudiados habla de la importancia que asumen los mecanismos de ampliación de la democracia, en un contexto de debilitamiento de la legitimidad de la representación. Si bien en los últimos años nuestro país está viviendo un proceso de recuperación de la institucionalidad democrática, podría afirmarse que en el nivel local la participación de base territorial demanda canales que complementen las vías electorales.

b. Políticas socioproductivas y desarrollo local

Las políticas socioproductivas tienen por objeto el desarrollo económico de la población de escasos recursos sobre la base de la potenciación de las capacidades existentes en esos grupos sociales, particularmente la de trabajo. En tal sentido, la ejecución de las políticas se apoya en la intervención activa de los destinatarios de dichas acciones, una intervención que puede asumir una forma más básica –cuando ponen en juego su trabajo como sujetos de su propia

promoción económica o la de su entorno cercano—, así como también una modalidad más compleja, cuando los destinatarios participan en instancias de decisión o formulación acerca de la orientación de los programas de apoyo.

Se trata de un modelo de política socioeconómica que también se afina en la tradición del modelo de desarrollo local —que preponderó en la década del 90—, el cual identificaba como mecanismo clave de la transformación social y económica de los territorios locales la articulación de los actores locales estatales y sociales, tanto en la decisión acerca de la orientación del modelo de desarrollo, como en el desarrollo de las acciones que surgieran de dicho plan, articulando de manera sinérgica las capacidades y recursos de estos actores e instituciones de base local. A partir de la crisis de fin de siglo, este enfoque se ajustó y se complementó con propuestas de apoyo al desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo para sectores con problemas de pobreza y desocupación. Estos programas socioproductivos también se basan en la potenciación de las capacidades existentes en territorios empobrecidos: no solo la fuerza de trabajo ociosa de la población desocupada sino también las oportunidades de las redes productivas y de comercialización, los recursos del territorio, los mercados, etc. Es así que estos programas se convirtieron en una de las herramientas claves de la política social del gobierno nacional en la última década.

Estas políticas son, por lo tanto, mayormente iniciativas de origen nacional que vehiculizan una porción significativa de la política social nacional, lo que explica su presencia en todos los municipios. Sin embargo, requieren un aporte importante de gestión en el nivel local, lo que habilita a la intervención del municipio, de las agencias descentralizadas del gobierno nacional o de las organizaciones sociales de base territorial que forman parte de la cadena de implementación. Ello se hace evidente en el despliegue que asume esta categoría de políticas en el municipio de General Pueyrredón, donde la presencia social y política de organizaciones de sectores populares se conjuga con un aparato municipal con capacidad de formulación de iniciativas propias.

Las modalidades de intervención de los actores sociales asumen formas diferentes, según los programas y la relación política entre el municipio y el gobierno nacional. En aquellas políticas que se acercan más al modelo de programas de generación de trabajo, como el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, las organizaciones territoriales operan como mediadores en la elección de los grupos de destinatarios en paralelo con el municipio, una situación que se verifica en municipios con fuerte organización popular y capacidades de gestión municipal poco desarrolladas.

Una situación semejante se verifica en el caso de los programas de microcrédito, en los que las agrupaciones sociales operan como instancias de gestión y seguimiento de los créditos.

Otras iniciativas, más orientadas al desarrollo territorial –como el Plan Ahí o el Promeba, entre otros–, convocan también a la participación de vecinos individuales o agrupaciones territoriales en decisiones respecto de los proyectos a desarrollar, además de involucrarlos como trabajadores activos en su ejecución. Se trata de políticas presentes particularmente en los municipios del conurbano, donde la problemática urbana y habitacional presenta rasgos críticos, y a la vez existe una trama de organizaciones territoriales populares con historia de articulación con políticas públicas (Rofman, 2014). En municipios con una trama productiva más ligada a la actividad agropecuaria, como Pergamino, cobra presencia el Pro-huerta, un programa que promueve la producción agrícola en barrios populares urbanos.

Por lo tanto, visto desde la escala del circuito general de las políticas, se evidencia, por lo ya dicho, que la participación de los actores sociales se concentra en la etapa de implementación local. Sin embargo, si se mira solo el segmento del proceso que tiene lugar en el territorio, se advertirá que algunos de los programas favorecen la participación de los actores locales en la definición de los proyectos particulares de intervención urbana o de apoyo a los emprendimientos, según el programa.

Por otro lado, en algunos casos la ejecución local está a cargo de una agencia del gobierno local, sin articulación con el gobierno municipal, una situación que puede ser comprendida en relación con la posición política del municipio y su adhesión u oposición al proyecto político nacional.

c. Políticas de desarrollo productivo

Esta categoría incluye a las políticas orientadas a promover el desarrollo económico del territorio, que basan su diseño institucional en la articulación con actores económicos locales. Si bien también pueden ser asociadas a los postulados estratégicos del desarrollo económico local, a diferencia de las iniciativas analizadas previamente, en este caso se trata de acuerdos con actores económicos ya consolidados, generalmente con peso en el entramado productivo local.

En este sentido, las articulaciones se establecen con entidades con representación sectorial, es decir, se trata de actores corporativos. Si bien algunos actores representan intereses con gravitación en el panorama económico nacio-

nal –particularmente los del sector rural–, las agrupaciones involucradas son en su gran mayoría entidades comprometidas con el espacio municipal, puesto que por su escala de acción o por las actividades que representan requieren del apoyo del gobierno municipal.

Los mecanismos institucionales que corporizan estas políticas –agencias, distritos industriales, consorcios, etc.– expresan bien la dinámica de concertación de intereses que viabiliza la participación de los actores no estatales. En su gran mayoría, consisten en acuerdos que tienen por objeto identificar necesidades y formular proyectos de apoyo, con poca incidencia en su posterior aplicación.

Resultan llamativas las diferencias existentes entre los municipios en cuanto a importancia y cobertura de este tipo de políticas. Por un lado, tienen una presencia mayor en los municipios del interior que en los del conurbano. Por otro lado, el peso de este tipo de iniciativas depende, en primer lugar, de la escala de los actores, y en segundo lugar de la relevancia que le da el municipio en su agenda. El caso de San Fernando ilustra esta cuestión, donde la gestión anterior le confería una relevancia más importante que la gestión actual. La estabilidad e impacto de las iniciativas, a su vez, dependen del grado de desarrollo económico y de cohesión productiva del territorio. Pergamino resulta el caso típico de municipio del interior, al presentar iniciativas más estables e institucionalizadas vinculadas a la actividad agropecuaria concentrada, mientras que la heterogeneidad territorial de General Pueyrredón configura una matriz más diversificada de iniciativas y menos contundentes en términos de impactos y sostenibilidad.

d. Mecanismos participativos de gestión

Esta categoría agrupa los instrumentos o instancias participativas que forman parte del diseño de políticas públicas más amplias, cuyos lineamientos y procedimientos más significativos están estructurados bajo una lógica más vertical, pero que incluyen espacios de articulación con actores no estatales, principalmente en el nivel local.

En los casos estudiados se han encontrado, principalmente, mecanismos de este tipo en el marco de la política de infancia y en la política de seguridad, ambos campos de intervención del nivel provincial de gobierno. La coordinación de estas instancias es una responsabilidad municipal, puesto que el objeto de la articulación es brindar apoyo a la gestión local de dichas políticas, lo que pone de relieve el papel del municipio en el desarrollo de estas iniciativas. Asimismo,

en el caso de Pergamino se han identificado consejos asesores de origen municipal, también en campos de la política social destinada a sectores vulnerables.

Los mecanismos asumen la forma, en general, de consejos asesores o foros que expresan en su nombre el modo de participación que establecen: se trata de instancias de consulta a la sociedad que brindan asesoramiento al gobierno municipal en los campos mencionados. Es decir, son instrumentos de carácter consultivo que permiten la intervención de actores sociales en instancias parciales del proceso de la política.

Los actores implicados difieren según la política de la que cada instancia forma parte, pero en general se trata de organizaciones de la sociedad civil de base territorial, de inscripción local, que tienen alguna trayectoria o actuación en el campo de referencia de la política.

Los Consejos Locales de Niñez –uno de los mecanismos más frecuentes– forman parte de los dispositivos institucionales previstos por la ley provincial de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, sancionada en el año 2005. Son órganos esenciales del sistema municipal de protección y promoción de derechos y están generalmente conformados por diferentes áreas municipales, representantes de organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores provinciales con presencia en el municipio y representantes de universidades y de colegios profesionales. Constituyen espacios formalmente institucionalizados, aunque su consolidación real es variable, y su función es, principalmente, de asesoramiento y control. La conformación de los Consejos es muy amplia, con mucha participación de diversas organizaciones.

Los Foros de Seguridad tienen un origen semejante, puesto que constituyen herramientas de la política de seguridad provincial, establecidos normativamente desde el año 1998 pero con un funcionamiento inestable. Si bien se trata de una medida de origen provincial, la convocatoria depende del municipio, lo que pone en el centro la relación política entre el sistema político municipal y las autoridades provinciales, en un tema de gran relevancia en la opinión pública. En este sentido, la convocatoria es más difusa, y los participantes pueden ser agrupaciones o vecinos individuales.

Las mesas distritales del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) articulan organismos del sistema educativo, asociaciones del mundo productivo –empresariales, sindicatos y otras organizaciones locales– y los municipios, con el objetivo de asesorar al gobierno provincial en estos temas.

La mayoría de los municipios estudiados ha puesto en marcha algunos de estos dispositivos. Pergamino agrega, a la lista, algunas iniciativas locales de consejos asesores temáticos.

5.3. Relaciones intergubernamentales y contexto político local

En cada uno de los territorios analizados se despliegan una cantidad y diversidad de iniciativas de diseño y gestión participativa impulsados por diferentes niveles de gobierno. El papel de cada uno de estos gobiernos en el desarrollo de las políticas asume características particulares en cada tipo de mecanismo participativo, lo que se expresa en intervenciones diferenciales en los distintos momentos del proceso de las políticas.

Como señalábamos previamente, este papel diferencial está fuertemente vinculado con la estructura de transferencias intergubernamentales, donde se daba cuenta de la especial gravitación que tiene actualmente el nivel nacional de gobierno en la construcción política del territorio.

El protagonismo del gobierno nacional se evidencia en su preponderante incidencia en las políticas participativas de tipo socioeconómico destinadas a promover la inclusión social de los sectores más vulnerables. Ejemplos de este tipo de políticas son el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, que promueve la generación de puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas que prestan servicios en la construcción de obras públicas; el Programa de Mejoramiento de Barrios, que realiza intervenciones urbanas integrales con base en la participación de los vecinos del barrio en la formulación de las acciones; y el Programa de Microcrédito, que otorga créditos a trabajadores que desarrollan emprendimientos productivos, comerciales o de servicios de manera asociativa y/o familiar y genera espacios de construcción colectiva entre los emprendedores y las organizaciones. En este tipo de políticas, la intervención del nivel nacional abarca el diseño, la formulación y el financiamiento de la iniciativa. En algunos casos, el municipio se ocupa solo de la ejecución, mientras que en otros el nivel nacional implementa directamente la iniciativa en el nivel local sin darle intervención a las autoridades municipales. El municipio de General Pueyrredón representa un caso particular, ya que el Estado local es un actor activo en la generación de este tipo de iniciativas al articular en algunos casos la implementación con actores del sistema científico-tecnológico del nivel nacional. Sin embargo, la agenda local en este campo también aparece condicionada por la agenda nacional, debido al volumen de recursos que destina la nación y a la presencia directa de actores nacionales en el territorio municipal, lo que acota las decisiones del Estado local en la materia dentro de su propio territorio.

La injerencia provincial ha sido menor que la nacional. La presencia de la provincia se advierte en la formulación normativa de mecanismos participativos

en la estructura de implementación de políticas de diseño general más vertical o centralizada. El caso de los Foros de Seguridad, que incentivan la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública por medio de la participación ciudadana, y de los Consejos Locales de Niñez, que tienen como propósito elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial por medio de la cooperación interinstitucional, ambos presentes en varios de los municipios analizados, son ejemplos de estas iniciativas. Más allá de la referencia normativa en el origen de estos mecanismos participativos, el nivel provincial tiene relativa incidencia territorial por medio de actores propios en el nivel local, y es este último el que lleva adelante la política. Por otro lado, son también de origen provincial las bases normativas de algunas políticas de articulación público-privada de desarrollo productivo del sector formal de la economía, como el caso de los distritos productivos que estimulan el agrupamiento de empresas geográficamente cercanas y con características productivas similares y/o complementarias, impulsando el asociativismo como medio para la generación de ventajas competitivas. Sin embargo, en este campo el financiamiento provincial no se mantuvo a lo largo del tiempo, por lo que el sostenimiento de la iniciativa depende del interés y de la capacidad financiera del municipio.

La relevancia del papel de los municipios en el despliegue y sostenimiento de las políticas está vinculada con las relaciones políticas que se establecen con otros niveles de gobierno, una relación que a su vez presenta matices diferentes según el tipo de política.

Por un lado, vimos previamente la importancia de las transferencias financieras como indicador de la orientación de las relaciones intergubernamentales, y la variabilidad que presentan los diferentes casos según el peso de los recursos externos y de los ingresos propios en el gasto municipal. Al respecto, se puede advertir que el peso de las transferencias de la nación es proporcional en importancia al peso de las iniciativas nacionales en materia de políticas participativas. En este sentido, se observa una mayor injerencia en San Miguel y menor en Pergamino. El protagonismo del municipio en el desarrollo de políticas participativas locales constituye, entonces, la contracara de la presencia nacional, como se hace evidente al comparar la relevancia de las iniciativas locales entre estos dos casos.

Es decir, se observó que las capacidades políticas e institucionales para generar y sostener iniciativas participativas aparecen mejor desplegadas en aquellos municipios con mayor autonomía económico-financiera, esto es, con mayor capacidad para generar recursos propios dentro del presupuesto municipal.

Por otro lado, se evidenció que la intervención del nivel municipal en las políticas es diferente según el tipo de mecanismo participativo: es menor la intervención del gobierno local en el conjunto de iniciativas socioeconómicas y mayor su incidencia en las iniciativas de participación ciudadana, y es variable su injerencia en materia de articulación público-privada.

En el impulso de políticas socioeconómicas ligadas a la inclusión de los sectores vulnerables, como el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” o el Plan Ahí, los municipios han sido los eslabones más débiles. Esto se debe, en gran parte, a que la incorporación de estas iniciativas en las agendas municipales es muy reciente, y por otro lado a que es el nivel nacional el que promueve, diseña, financia y sostiene este tipo de iniciativas. El actor municipal se involucra en la implementación de las iniciativas que genera la nación, y su papel más importante es la administración de los recursos y la articulación en redes del territorio para la ejecución de la política. Sin embargo, el municipio sí aparece como un actor protagónico en el diseño, implementación y sostenimiento de las iniciativas de participación ciudadana, y no se evidencia en estas la injerencia de otros niveles de gobierno. El ejemplo característico lo constituye el presupuesto participativo, presente en los cuatro municipios seleccionados, y el plan estratégico existente en todos los casos, con la excepción del municipio de San Miguel.

En materia de desarrollo productivo ligado a la economía formal, solo los dos municipios del interior considerados cuentan con iniciativas propiciadas localmente; el caso de Pergamino es el más significativo por la cantidad y estabilidad de las experiencias. Por otro lado, la densidad de la trama de actores del territorio, su tipo y escala condicionan fuertemente el margen de la acción política local, lo que favorece articulaciones particulares con los gobiernos municipales.

La escala nacional e incluso global de los actores económicos en Pergamino, por ejemplo, y su elevado nivel de institucionalización, propicia la conformación de redes de articulación público-privada donde interviene el municipio, aunque no siempre resulta ser un actor central. La institucionalidad de estos actores de mayor peso excede las fronteras del territorio, lo que permite articulaciones directas con organismos estatales nacionales o provinciales, en cuyo marco el gobierno local mantiene una posición –como mucho– menos relevante. A la inversa, cuando la escala de los actores económicos intervinientes es menor, el peso del municipio en la articulación público-privada asume un rol más central, en especial en la construcción de redes con otros organismos públicos o en el impulso y diseño de las iniciativas.

Por otro lado, el tipo de actores sociales que intervienen en las políticas –organizaciones vecinales, políticas o sociales– también resulta significativo a la hora de apreciar y caracterizar la dinámica política local y, en particular, el margen de incidencia del gobierno municipal. La trama de organizaciones en San Miguel y General Pueyrredón, por ejemplo, es muy diferente, lo que habilita formas particulares de articulación con el municipio y con los demás niveles de gobierno.

En San Miguel, las redes de actores en torno a las políticas presentan límites barriales o territoriales acotados dada la escala de las organizaciones sociales, con una centralidad sustancial de los referentes estatales municipales. Se observa, en este sentido, que si bien la dependencia de recursos vis a vis la nación es muy alta, la escala barrial de los actores y de las redes le permite al municipio tener un mayor control político sobre el territorio que en otros municipios donde las organizaciones trascienden las fronteras del partido.

En General Pueyrredón también existen numerosos movimientos sociales y agrupaciones políticas anclados en actores nacionales, pero a la vez el partido presenta una trama social vecinal de alta densidad con sociedades de fomento repartidas en todo el territorio. La injerencia de tan diversos actores en las redes de políticas es interesante, con una articulación mayor entre el gobierno municipal y las históricas asociaciones vecinales –debido, en gran medida, al origen vecinalista del intendente– y una articulación con las organizaciones sociales y políticas mucho más mediada por la nación, donde encontramos una cantidad mayor de iniciativas que en el resto de los casos.

En síntesis, se observa la relevancia que asumen las relaciones intergubernamentales, especialmente la vinculación con el gobierno nacional, en la configuración de las capacidades de los municipios para generar políticas locales participativas. En tal sentido, la autonomía de los municipios se manifiesta no solo en la capacidad de generar recursos propios, sino también en el lugar que ocupan y el papel que cumplen en el despliegue de iniciativas participativas y socioeconómicas. Su rol en la construcción de redes en torno a las políticas y su ubicación dentro de ellas van perfilando los contornos de la dinámica política local, así como los márgenes de la competencia por el control del territorio.

6. Conclusiones: la matriz local de políticas participativas

La detallada descripción de las matrices de políticas participativas que cada uno de los municipios estudiados ha puesto en marcha en estos últimos años

pone en evidencia que el arco de experiencias resultante difícilmente pueda ser evaluado desde una única y misma perspectiva. Como señalábamos al inicio del artículo, las evaluaciones unidimensionales, basadas en los modelos normativos, tienden a empobrecer la comprensión de las dinámicas de interacción, aun si se apoyan en principios valorativos compartidos, como la democratización o la calidad de las políticas públicas.

Mirar estos fenómenos desde una perspectiva situada, esto es, que comprenda las dinámicas de interacción en el marco de su contexto territorial, permite superar el enfoque evaluativo para pasar a una mirada comprensiva. Ello no solo contribuye a calibrar mejor el análisis de las potencialidades de cada experiencia al situarlas en el marco de las determinaciones estructurales y sociopolíticas propias de cada caso, sino que también da lugar a la elaboración de hipótesis más complejas sobre el amplio tema de la relación entre sociedad, política y territorio.

En este sentido, las políticas locales de diseño participativo constituyen excelentes puntos de mira para analizar la intersección de las dimensiones socioeconómicas, políticas y territoriales en fenómenos concretos. En el desarrollo de estos mecanismos de participación se hacen manifiestos los diferentes aspectos que operacionalizan esas dimensiones: la estructura socioeconómica y la lógica política institucional del ámbito local, la estructura político-territorial que organiza la gestión de las políticas, y los actores involucrados y sus modalidades de interacción.

Estos factores están intrínsecamente relacionados, como se señalaba previamente, ya que las características de la matriz de políticas participativas de cada municipio llevan la marca de las condiciones estructurales y políticas del territorio, como se desprende de la exposición de los casos desplegada a lo largo de este artículo.

Los municipios con menor grado de desarrollo y diversificación productiva y una matriz de actividad más determinada por circuitos económicos de escala supralocal son gobernados por una estructura también más dependiente de los aportes externos, lo que resulta en un estado municipal más débil y con menos autonomía. La presencia del gobierno nacional y, en menor medida, del provincial se evidencia tanto en el financiamiento del gasto municipal como en la intervención directa en el territorio a través de políticas públicas, como muestra este estudio. Cuando el gobierno municipal no está alineado con el nacional, ello da por resultado una dinámica intragubernamental competitiva que atraviesa el sistema político local, lo que hace más inestable tanto a la estructura de gobierno como a la matriz de intervención municipal.

Estas características estructurales y político-institucionales propician, a su vez, una estructura de actores económicos y sociales con rasgos particulares, con predominio de actores asociativos de base popular, frecuentemente relacionados con agrupaciones políticas alineadas con el gobierno nacional, lo que reproduce la dinámica competitiva en el ámbito de la sociedad civil. En el plano de la actividad económica, también prevalecen actores de pequeña escala, en buena medida enmarcados en la economía popular.

La matriz de intervención participativa de estos municipios, conformada principalmente por políticas socioproductivas, es el resultado de la combinación de los factores señalados –importante intervención nacional, municipios con limitadas capacidades económico-financieras, sistema político local inestable y una trama de actores que demanda políticas estatales de promoción socioeconómica–, y constituye una base política significativa en términos electorales.

El desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana en los dos municipios del conurbano comprendidos en este estudio llevan la marca de las características propias de la relativa fragilidad de los sistemas políticos locales. En ambos casos, la trayectoria –ascendente y descendente– de estas políticas se comprende en relación con las oscilaciones de la gobernabilidad local.

Por otro lado, en municipios con economías más diversificadas –y actividades productivas más dinámicas– la dinámica territorial se articula en torno a actores económicos de mayor peso y con intereses de mayor anclaje local. En general, son territorios más cohesionados, con una estructura socioeconómica ligada a actividades con historia en el partido. En estos territorios, el aparato municipal muestra mayor fortaleza y mayor autonomía económica, lo que le permite compensar la presencia de políticas nacionales. De este modo, si bien la lógica de la cooperación y competencia también atraviesa las relaciones intergubernamentales, ello no altera tanto el sistema político local, ya que el gobierno municipal opera como un eje de articulación de importancia.

La matriz de intervención participativa de estos municipios está más orientada hacia las iniciativas de articulación público-privada, entre actores estatales y del sector privado, con objetivos de desarrollo económico del territorio. Tanto estas políticas como las de participación ciudadana, que también forman parte de la matriz local, exhiben niveles interesantes de sostenibilidad.

Estas dos caracterizaciones pretenden dar cuenta de configuraciones típicas, estilizaciones ideales que no se ajustan con exactitud a la matriz de intervención particular de un municipio en particular. Es evidente que el primer modelo se acerca más a la realidad de los municipios del conurbano, mientras que el segundo se asocia mejor con los municipios del interior de la provincia, pero esta afirmación

no debería ocultar los importantes matices que distinguen los casos particulares en cada región. Estas diferencias se advierten con claridad cuando se analizan las singularidades de cada uno de los cuatro partidos analizados a lo largo de este texto.

De este modo, retornamos a los objetivos iniciales del artículo referidos a la elaboración y aplicación de un modelo de análisis que articula dimensiones políticas y territoriales. Ambos aspectos configuran la *matriz de intervención municipal*, desde la cual se puede caracterizar el tipo de políticas, los modos de participación, los actores involucrados y la trama intergubernamental propios de cada realidad local.

El estudio de estos cuatro casos aspira a poner en evidencia la riqueza de la perspectiva situada, que se mencionaba al inicio del artículo. Confiamos en que este encuadre ayude a superar las perspectivas abstractas y normativas y brinde herramientas para comprender mejor las realidades particulares de las experiencias de participación que se desarrollan en territorios locales.

Referencias bibliográficas

- Agnew, J. (1993), “Representar el espacio. Espacio, escala y cultura en las ciencias sociales” (Representing space. Space, scale and culture in social science), traducción de Federico Fritzsche, en J. Duncan y D. Ley (eds.), *Place/Culture/Representation*, Londres, Routledge.
- Badía, G.; Carmona, R.; Rofman, A. y Soldano, D. (2008), *Multi-intervención y fragmentación socioespacial: producción del territorio en la ciudad metropolitana de Buenos Aires*, ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Bennardis, A. (2004), “La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos”, en G. Badía y E. Pereyra (orgs.), *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, La Plata, UNGS-Ediciones al Margen.
- Brusco, V. y Moscovich, L. (2012), “*District Level Coalitions and Distributive Politics in Federal Countries. Evidence from Argentina*”, XXX LASA, San Francisco.
- Cabrero, E. (2004), “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”, en A. Ziccardi (comp.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM.

- Cohen, J. y Arato, A. (2002), *Sociedad civil y teoría política*, Buenos Aires, FCE.
- Cunill Grau, N. (1991), *Participación ciudadana*, Caracas, CLAD.
- Cunill Grau, N. (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, N.º 4, Caracas, julio de 1995.
- Cunill Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD-Nueva sociedad.
- De la Maza, G. (2009), “La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos”, en *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*, Serie Estudios, Vol. III, División de Estudios, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile.
- De Sousa Santos, B. (2001), “Los nuevos movimientos sociales”, en revista *OSAL*, Buenos Aires, CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2006), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*, San Pablo, Cortez Editora.
- Di Meo, G. (2001), *Geografía social y territorios*, París, Nathan-VUEF.
- Duncan, S. y Savage, M. (1989), “Space, Scale and Locality”, en *Antipode*, año III, N.º 21.
- Jordana, J. (2003), *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Leiras, M. (2007), “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Un marco conceptual y la experiencia de iniciativas”, en C. Acuña y A. Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mayntz, R. (2001), “El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N.º 21, Caracas.
- Mayntz, R. (2006), “Governance en el Estado moderno”, en revista *Postdata*, N.º 11, Buenos Aires, abril de 2006.
- Merklen, D. (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina (1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

- Natera, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Política y gestión*, Documento de trabajo N.º 2, Madrid, Universidad Carlos III.
- Pares, M. y Castro, M. (2011), *Marco teórico sobre calidad democrática y sistema de indicadores*, Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, Àrea de Participació i moviments socials.
- Prats, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, N.º 10, pp. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Rofman, A. (2014) “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”, en revista *Territorios*, N.º 31, Universidad del Rosario, julio-diciembre de 2014. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/index>.
- Sack, R. (1986), *Human Territoriality. Its Theory and its History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schuster, F. y Pereyra, S. (2001). “La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en Giarraca y colaboradores, *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Madrid, Alianza.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2006), “La política de los movimientos piqueteros”, en F. Schuster *et al.*, *Tomar la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.

Anexo

Iniciativas de políticas participativas relevadas, según categoría y municipio

1. Políticas socioproductivas y de desarrollo local

<p>Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” Generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas que presten servicios en la construcción de obras públicas.</p>	<p>San Miguel San Fernando General Pueyrredón Pergamino</p>
<p>Plan Ahí Realizar mejoramientos habitacionales en barrios carenciados. Incluye mesas de cogestión para proponer mejoras comunitarias.</p>	<p>San Miguel</p>
<p>Centro Integrador Comunitario (CIC) SM-SF-GP Instancia de articulación destinada a promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.</p>	<p>San Miguel San Fernando General Pueyrredón</p>
<p>Programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social Otorgar créditos a trabajadores que desarrollen emprendimientos de manera asociativa y/o familiar.</p>	<p>San Miguel General Pueyrredón Pergamino</p>
<p>Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) Realizar intervenciones urbanas integrales con base en la participación de los vecinos del barrio en la formulación de las acciones específicas.</p>	<p>San Fernando</p>
<p>Programa Mejor Vivir Promover el mejoramiento habitacional ejecutado por organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>San Fernando</p>
<p>Mesa Local de Economía Social Generar un espacio de intercambio entre emprendedores y organizaciones para que puedan promocionar sus productos.</p>	<p>General Pueyrredón</p>
<p>Consejo Asesor Solidario Prestar colaboración a los emprendimientos cooperativos y asesorar al intendente municipal en las problemáticas vinculadas con las cooperativas.</p>	<p>General Pueyrredón</p>
<p>Programa de Desarrollo Rural Sustentable Sostener la producción agropecuaria del municipio a través de la participación de las ocs del sector.</p>	<p>General Pueyrredón</p>
<p>Programa Manos a la Obra Promover la organización de los trabajadores de la economía social. Se otorgan subsidios para la adquisición de insumos y equipamiento.</p>	<p>General Pueyrredón Pergamino</p>
<p>Programa Pro-Huerta Promover la autoproducción de alimentos y propiciar la comercialización de excedentes, a través de la asistencia técnica, la capacitación y la entrega de insumos y herramientas.</p>	<p>Pergamino</p>

2. Políticas de desarrollo productivo basadas en la articulación público-privada

<p>Distritos industriales SF (de la madera y el mueble y naval mediano) y GP (naval, madera y mueble, textil, metalmeccánico, confección y TIC). Impulsar el asociativismo de empresas geográficamente cercanas y que posean características productivas similares y/o complementarias para la generación de ventajas competitivas.</p>	San Fernando General Pueyrredón
<p>Agencia de Desarrollo Estratégico Local (ex Consejo de la Producción) Promover el desarrollo de la ciudad proveyendo herramientas legales, financieras y administrativas para la ejecución ágil y eficiente de proyectos tendientes al desarrollo local y de la región.</p>	General Pueyrredón
<p>Clúster de la semilla Consolidar e integrar a nivel local los distintos actores vinculados al sector de la producción de semillas promoviendo la mejora competitiva de la industria.</p>	Pergamino
<p>Polo tecnológico 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 vinculando instituciones del sector público y privado.</p>	Pergamino
<p>Central de servicios para la confección Prestar servicios de capacitación y asesoramiento a empresas del sector.</p>	Pergamino
<p>Consejo Asesor Agropecuario Mejorar las condiciones de infraestructura para el desarrollo de las actividades productivas.</p>	Pergamino
<p>Consortios rurales Mantener la red de caminos rurales y decidir sobre las obras prioritarias.</p>	Pergamino

3. Políticas de participación ciudadana

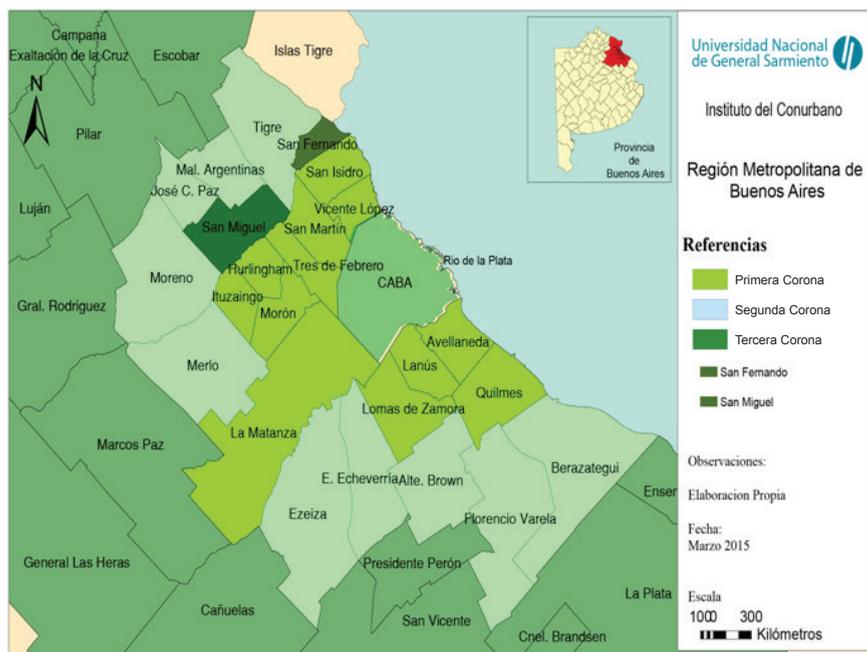
<p>Presupuesto participativo Someter a discusión pública parte del presupuesto municipal.</p>	San Miguel San Fernando General Pueyrredón Pergamino
<p>Plan estratégico Formular la agenda pública a nivel local involucrando a los principales actores del territorio.</p>	San Fernando General Pueyrredón Pergamino
<p>Mesas de articulación con entidades intermedias Generar un espacio de co-gestión para poder lograr una racionalidad mayor en el uso de los recursos públicos, conocer las necesidades e intentar tener una mirada en común para resolver los temas en conjunto.</p>	San Fernando
<p>Elección de delegados de pueblos de campaña Ampliar la participación ciudadana mediante el voto popular de los delegados en cada una de las poblaciones.</p>	Pergamino

4. *Mecanismos participativos de gestión*

<p>Foros vecinales y municipales de seguridad Elaborar, implementar y controlar las políticas de seguridad pública en el ámbito de su jurisdicción por medio de la participación ciudadana.</p>	<p>San Miguel San Fernando General Pueyrredón Pergamino</p>
<p>Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes Elaborar el plan de acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial por medio de la cooperación interinstitucional estatal.</p>	<p>San Miguel General Pueyrredón Pergamino</p>
<p>Mesas distritales del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) Realizar un diagnóstico de manera multisectorial y conocer cuáles son las necesidades de las escuelas en relación con el trabajo y el mundo productivo.</p>	<p>San Miguel San Fernando</p>
<p>Consejo Municipal del Discapacitado Asesorar, proponer y alentar acciones en la temática al Poder Ejecutivo y Legislativo local, elegir al representante municipal y administrar el presupuesto del área.</p>	<p>Pergamino</p>
<p>Consejo Asesor de la Tercera Edad Promover y defender los derechos de este sector poblacional a nivel local articulando instituciones y organismos estatales y de la sociedad civil del sector.</p>	<p>Pergamino</p>
<p>Programa Embarriarte Promoción comunitaria por medio de la participación de vecinos, organizaciones comunitarias, artistas, referentes y organismos estatales y públicos en ferias barriales combinadas con expresiones artísticas.</p>	<p>Pergamino</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de información extraída de las normativas, documentos institucionales y páginas web de las distintas iniciativas mencionadas.

Mapa 2. Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, según coronas



La participación como enfoque de intervención social

Adriana Clemente

1. Introducción

Este trabajo reflexiona sobre la participación social en las políticas sociales desde la perspectiva de las ciencias sociales. En tal sentido, nos preguntamos por el aporte integrador y los eventuales resultados transformadores que puede tener este tipo de participación, cuya característica principal es configurar el hecho participativo en torno a la satisfacción de necesidades sociales. Se trata de formas organizativas que son parte o han sido incorporadas como dispositivo por las políticas encargadas de dar respuesta a los problemas sociales, y cuya ausencia pone en riesgo la resolución material del problema en cuestión. Esto indica que la participación es parte de la solución propuesta y, por lo general, no es una iniciativa de los sujetos afectados, lo que relativiza el carácter reivindicativo que se atribuye a la participación.

Para orientar el desarrollo de este artículo partimos de entender a la participación social en las políticas sociales como un fenómeno reciente que puede atender tanto a la funcionalidad de las políticas de Estado como a los intereses estratégicos de los sectores afectados por una situación de necesidad. Los escenarios de participación que tienen como objeto un mayor impacto de las políticas sociales tienen como particularidad la capacidad de generar procesos complejos y contradictorios que en su devenir reproducen a nivel microsocia la puja en torno a la distribución secundaria del ingreso que se da en otras escalas de la sociedad.

Se trata de seguir reflexionando en vista de una síntesis superadora sobre los supuestos con los que se alimentó la participación territorial en los años de las reformas conservadoras, así como revisar la evolución de la participa-

ción social a partir del cambio de enfoque de la política social que repolitiza su función e introduce la noción de la justicia social como paradigma de la acción social.

El artículo se desarrolla en torno a los principales debates sobre la participación social como enfoque y estrategia de intervención de la política social. Al inicio se presentan los conceptos que dan marco al tema. Se definen el Estado de bienestar (EB) y los enfoques que más han influido en la aplicación de estrategias participativas en los programas sociales. También se conceptualiza sobre las motivaciones que preceden a la participación. En una segunda parte se introduce el tema de la accesibilidad como herramienta de la participación social y, finalmente, se esbozan las ideas que dan marco a un enfoque en elaboración, que es el de las intervenciones situadas, estrechamente vinculado a las *metodologías implicativas* dentro del campo de las ciencias sociales.

2. Sobre el Estado de bienestar y la participación social

El análisis de las políticas sociales participativas desde la perspectiva de las ciencias sociales establece un vínculo necesario entre el enfoque normativo e institucional que hace al modelo de Estado de bienestar y los escenarios de crisis (económica y social) que, en la mayoría de los casos, actúan como motor de organización y participación popular y explican el carácter procíclico del gasto social.

A los fines de este trabajo, si bien reconocemos que no hay una definición unívoca de EB, compartimos la idea de que bajo esa nominación se materializa un conjunto de políticas nacionales que en términos generales tienden a: controlar los principales parámetros económicos, incentivar la industria en vista del pleno empleo y propiciar el consumo masivo como motor de la economía. La relación entre lo social y lo económico es de mutua implicancia, y el Estado opera como articulador entre ambos subsistemas. Robert Castel (2008) prefiere hablar de Estado social, y alude al rol político del Estado para establecer un sistema de regulaciones que asegure la cohesión de la sociedad.

La relación entre EB y mercado de trabajo es constitutiva y es la que sigue dominando el desarrollo, expansión y/o retracción de las políticas sociales. Claus Offe (1990), desde una perspectiva crítica, es el que se refiere al rol de la política social como medio de integración social por la vía de funciones reguladoras, ideológicas y políticas organizativas del aparato estatal. En ese esquema de regulaciones, las políticas sociales operan en la distribución secundaria del

ingreso al brindar pisos de seguridad y reducir la incertidumbre que impone el mercado.

El EB es blanco preferencial de las reformas neoliberales. La relación entre gasto social y déficit social es un argumento frecuente para cuestionar los dispositivos de seguridad y ayuda social que puede concebir el Estado para dar respuesta a la cuestión social.¹ La expansión del EB tiene relación con los estadios de organización con que se demanda la ampliación de derechos sociales, así como la calidad, cobertura y accesibilidad de las políticas sociales. De ahí que la *participación popular* (comunitaria, gremial, política) y la consolidación del EB sean fenómenos íntimamente asociados.

El perfil y la consolidación del EB se dirime en un campo de puja distributiva, donde la iniciativa del Estado entra en diálogo con sectores sociales que portan diferentes expectativas (según su posición en la estructura social). En tal sentido, la participación popular a través de la acción de grupos organizados puede actuar tanto como factor de presión como de convalidación, según sea el contexto y el tema en cuestión. El enfoque populista sobre la constitución del pueblo se enfrenta a las lógicas *consensualistas*. Si bien esta última supone que el consenso es la única garantía de avance y estabilidad del orden político, la lógica populista aborda y procesa el conflicto en diálogo con los intereses generales y en detrimento de los intereses particulares.²

La acción organizada en torno a un conflicto social involucra actores, posiciones y un capital (bienes, servicios, provisiones, etc.) que se disputa con posibilidad de encontrar algún tipo de respuesta y así superar ese estadio de conflicto (Raymond y Zinder, 1974). Desde la perspectiva del conflicto, el campo de las políticas sociales supone una tensión permanente entre necesidades y satisfactores, tensión que se debería retroalimentar en dirección ascendente en busca de nuevos umbrales de bienestar. Es en este punto que la participación entra en juego, ya sea como instrumento de transformación o de adaptación.

¹ La definición de la cuestión social que se da una sociedad no es unívoca y supone la combinación de por lo menos cuatro elementos: a) la estadística, que nos indica la existencia de los problemas sociales implicados en la cuestión; b) la explicación de la cuestión desde una u otra perspectiva; c) la visión colectiva respecto a una amenaza para la integración de la sociedad; y d) la percepción de responsabilidad institucional (a la que se puede apelar o interpelar) sobre esa cuestión (Clemente, 2007).

² El populismo como lógica emerge asociando entre sí tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes, y la emergencia de un líder cuya palabra encarna este proceso de identificación popular. Como puede verse, el populismo es una cuestión de grado, de la proporción en que las lógicas equivalenciales prevalecen sobre las diferenciales (Laclau, 2005).

La participación popular es un fenómeno sujeto a determinantes (históricos, sociales, económicos y políticos) que le dan sustento. Los procesos de participación *social y política* son expresión de su época y, en tal sentido, no se puede analizar el fenómeno de la *participación social* fuera del contexto en que los actores sociales y políticos colectivizan sus intereses y se vuelven protagonistas. Las categorías de *crisis y participación popular* están históricamente emparentadas. Marí (2003) dice que la crisis surge cuando la estructura de un sistema social admite menos posibilidad de resolver problemas que las requeridas para su conservación. Este autor diferencia entre *ideología de la crisis* y *teoría de la crisis*.

La tesis de la crisis-catástrofe se sustenta en la ideología de la crisis, que, a diferencia de la teoría, no se compromete con fuerzas explicativas, y para alimentar intereses de restricción se convierte en “activista de los métodos de inestabilidad”. La crisis-catástrofe es un tipo de discurso con dos registros: psicológico y sociológico. En el primero, se dimensionan las dificultades económicas, políticas y administrativas de la democracia. En el segundo, se anulan las condiciones de comprensión racional de esas dificultades y se recurre a la denuncia subjetiva: incompetencia gubernamental, torpeza burocrática, incapacidad judicial, incapacidad e inmadurez de la clase política.

Por concepto es posible postular que, en los escenarios de crisis, la población puede aceptar, como imperativo de las prioridades, medidas de gobierno excepcionales que a su vez pueden comprender la pérdida o suspensión de derechos adquiridos. Obviamente, la *ideología de la crisis* opera en los planos de la imposibilidad y la pérdida del bienestar como externalidades de la propia situación. De ahí que la participación popular de carácter reivindicativo sea una manera de conjurar el efecto desbastador en la sociedad de la tesis crisis-catástrofe. De algún modo, los altos niveles de participación que la sociedad argentina experimentó en la crisis de fin de siglo dan cuenta de esta asociación entre crisis y participación social. La expectativa de despolitizar la participación y volverla funcional es un recurso que utilizan los enfoques conservadores que interpretan la política social como último recurso, allí donde el mercado falla.

3. Sobre el enfoque de análisis

En tiempos de la globalización como paradigma dominante, la problematización de la participación social como categoría de análisis e intervención supone asumir como un hecho el fenómeno que Robert Castel (2008) define como descolectivización del modelo, en referencia a la pérdida de soportes colecti-

vos derivados del mundo del trabajo. Este fenómeno tiene su contracara en la individuación creciente de la sociedad. A su vez, el principio de individuación refiere a la exaltación de la respuesta individual por sobre las colectivas. Aun a pesar de su incapacidad para resolver los problemas de la sociedad, el principio de individuación se impone y desalienta tanto la idea de solidaridad orgánica como las prácticas de asociatividad donde se pueda experimentar la reducción de las incertidumbres en la sociedad.

Entendemos la *participación social* como un conjunto de *prácticas de movilización y organización* cuyo objeto es colectivizar tanto las prácticas de los sujetos sociales como, principalmente, sus resultados. Estos resultados se refieren a cuestiones que hacen a la vida en común, es decir, relacionadas con las condiciones de vida y su producción. La noción de producción alude a que las condiciones, más allá de reproducirse, pueden, por concepto, mejorarse. La diferencia entre la participación social y la política es en algún punto ficticia, ya que están implicadas. Sin embargo, en la práctica las personas cuando participan de escenarios próximos a su vida cotidiana suelen establecer esta diferencia como modo de excluirse de alineamientos partidarios. La diferenciación alude al tipo de adhesión que ejercen quienes participan del proceso. Giacomo Sani (1995) considera que la participación política refiere a las situaciones en las cuales el individuo o los colectivos contribuyen directa o indirectamente en una situación política (léase como práctica orientada a la disputa de poder).

Participación social y participación ciudadana suelen utilizarse como sinónimos. Nora Britos (2003) reflexiona sobre la inusitada vigencia de la noción de ciudadanía desde la perspectiva más difundida, la de Thomas Marshall, que diferencia entre derechos civiles, sociales y políticos, que en su conjunto conformarían los derechos de ciudadanía. La autora pone en diálogo la tipología de Marshall con los aportes del jurista Luigi Ferrajoli (1999), quien observa que estos derechos se confieren a las personas y no solo a los “ciudadanos”, en alusión al carácter excluyente que conlleva el enfoque de ciudadanía.

La perspectiva de la *participación ciudadana* fue un componente obligado de las llamadas *nuevas políticas sociales*, focalizadas y en clave asistencial. Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.). La noción de ciudadanía en documentos y justificaciones de políticas y programas sociales de los 90 (aún vigentes) aparece más vinculada a la democracia y al ejercicio jurídico de los derechos y obligaciones que al ejercicio efectivo de los derechos sociales. Es en ese sentido que

se inscribe la idea de *contraprestación*, como carga y/o retribución de parte de los beneficiarios de una política social.

La noción de *capital social* es parte del campo conceptual de la participación en las políticas sociales y complementa conceptualmente la explicación con que se justifica el fracaso de muchas intervenciones que se definen como participativas. El capital social refiere a la aptitud de los actores para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales (Portes, 2004). Se trata de un concepto polémico que se suele utilizar de modo acrítico, sin reconocer sus diferentes acepciones y utilización según la ideología que la aplique.

Desde las concepciones más conservadoras, la pobreza como condición está asociada a la falta de capital económico y cultural. En ese sentido, la perspectiva del capital social viene a revalorizar lo que los pobres tienen para poner en juego. Es común que no se distinga la posibilidad efectiva de que las personas accedan a los recursos, es decir, la accesibilidad, con la aptitud para conseguirlos por pertenecer a diferentes estructuras sociales, una distinción explícita en Bourdieu (1988) pero ausente en otros autores, como Coleman y Putman, quienes equiparan el capital social con los recursos adquiridos (Portes, 2004). La noción de capital social, vinculada a la de capital humano, que es la que se propició desde los organismos de cooperación y dio sustento a las condicionalidades, se interesa más por el aprovechamiento de los recursos que pueden movilizar los individuos y sus redes sociales que por el poder transformador de este capital propio (Clemente, 2007).

Pierre Bourdieu (1988) define el capital social como “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento e interreconocimiento”. Dicha red es vista como el resultado de estrategias de inversión social destinadas a la institución o reproducción de relaciones sociales utilizables. Para Bourdieu (1988), *capital social* y *poder* están asociados, y es en esa relación que se representa la posibilidad de que los actores sociales (más débiles desde el punto de vista económico) hagan algún tipo de acumulación a partir de jugar colectivamente en un campo determinado y en torno a un capital en disputa. Esta concepción del capital social permite hacer una lectura política de la puja en torno a la redistribución secundaria del ingreso, en lugar de tratar de “optimizar” las relaciones que los pobres ponen en juego al momento de desarrollar sus estrategias (individuales y colectivas).

A nivel regional es sin duda la corriente pedagógica de la educación popular la que hizo aportes conceptuales y prácticos sobre la participación popular como

herramienta de transformación de la realidad. Carlos Brandao (1997) distingue diferentes modalidades de la educación popular tomando como referencia el movimiento que se da en torno a este paradigma a partir de mediados del siglo XIX.³ En esa clasificación señala la diferencia entre educación fundamental, que es la que trabaja en clave de alfabetización siguiendo postulados de la Unesco para la educación de adultos, y diferentes aplicaciones a lo comunitario y el desarrollo que actuarían bajo la lógica desarrollista y en clave con los postulados de la Alianza para el Progreso y las Naciones Unidas. Por otra parte, estaría la educación de base, en la cual Brandao ubica de modo central el aporte de Paulo Freire y su actuación en el MEB (Movimiento de Educación de Base), desde que en la década del 60 se impulsara la relación entre la actividad pedagógica y la político-organizativa orientada a la formación de dirigentes sociales. Para la educación popular liberadora, la participación popular es una condición de posibilidad irrenunciable, ya que es el vector que en diferentes planos materializa cambios estructurales. De ahí que sea tan importante la acción cooperativa de un grupo de pequeños productores/emprendedores, la comunidad organizada protagonizando sus demandas, como, principalmente, los movimientos sociales que disputan con su acción organizada aspectos neurálgicos del poder.

Hecho este breve recorrido por concepciones que influenciaron el campo de la participación social, es posible postular cierta debilidad en los marcos conceptuales en los que se sustentan las llamadas políticas participativas. Por lo menos podemos ver contradicciones entre las corrientes que propician el protagonismo de los beneficiarios en los dispositivos que genera el Estado para dar respuesta a las demandas sociales y/o elevar el piso de los derechos sociales.

Para diferenciar la participación que se propicia como parte de un dispositivo de intervención, de la que deviene de un proceso definido desde la base, preferimos hablar de participación regulada y consignar de modo claro que se trata de escenarios que prevén la consulta, la opinión, la autogestión u otras modalidades participativas a la vez que establecen límites y/o anticipan el resultado final de esos procesos.

A los fines del análisis, podemos tanto optar por el estudio de los programas y el tratamiento que le dan a la participación como estrategia, como tomar la perspectiva de los actores sociales, sus intereses y el diálogo que se establece en ese campo particular que se conforma cuando es el Estado el que propone, a través de políticas específicas, la participación como parte de su método de

³ Para ampliar estos antecedentes ver Vigil, C. (1989), *Educación popular y protagonismo histórico*, Editorial Humanitas.

intervención. De ahí que las categorías en juego que hacen al método participativo y su estudio comprendan la relación entre las motivaciones, las necesidades socialmente problematizadas y los intereses de las partes como ejes vertebradores de la participación social.

4. Sobre motivaciones, necesidades e intereses

Por concepto, la participación social supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos. De las múltiples experiencias de participación social en torno a políticas y programas sociales que se registraron en democracia, podemos identificar regularidades que preceden a la participación (eventos y/o procesos). Si bien los modelos de acción son múltiples, los sujetos que participan en el campo de las políticas sociales lo hacen según motivaciones que podrían sintetizarse en tres tipos: según sean de *representación*, *adhesión* y/o *reproducción* (Clemente, 2008).⁴

La motivación por *representar* se apoya en intereses comunes y su delegación en personas que son mandatadas en consenso por sus pares. Son formas de asociación entre pares que, con diferentes objetivos, guardan en común el principio de colectivizar los resultados de la participación. Esta participación tiende a institucionalizarse para acumular fuerza y mayor representación. Estas articulaciones se generan a partir de intereses sectoriales (trabajo, salud, vivienda) y también por proximidad territorial.

La participación que se sustenta en intereses de *adhesión* se refiere a la participación en torno a un sistema de ideas (participación partidaria, religiosa, filantrópica). Si bien puede también comprender modalidades de representación, lo significativo es que la asociación es el modo de reproducir un sistema de ideas y maneras de transformar la realidad. Con atributos muy diferentes, la militancia política y la religiosa pueden ser expresiones de este grupo.

En los procesos de participación por adhesión también se inscribe gran parte del voluntariado de perfil filantrópico. Los programas sociales participativos incluyeron al voluntariado como parte de su hipótesis de acción. La noción de capital social que señalamos en este documento se identifica con esta hipótesis y propone que se optimicen los mecanismos de adhesión.

⁴ Esta clasificación no pretende ser una tipología, solo trata de estructurar cierta lógica que explique la modalidad de algunas articulaciones sobre la base de intereses, entendiendo al interés como el disparador de los procesos de movilización y participación organizada.

Finalmente, se propone una tercera categoría, que es la más extendida en tiempos de crisis: la participación motivada por *necesidades de reproducción familiar*, que comprende las formas más comunes de acción (solidaria y cooperativa) de los sectores afectados por el déficit estructural y la pobreza. Esta modalidad, que puede o no ser asociativa, tiene por objetivo el acceso al recurso, y en ese proceso desarrolla estrategias, entre las que puede estar la participación.

Entendemos que esta suerte de clasificación permite identificar diferentes motivaciones que impulsan a los sujetos a organizarse y articularse para acceder a recursos, tanto urgentes (abrigo, alimento, cuidado, etc.) como estratégicos (regularización dominial, tipo y calidad de los servicios públicos, etc.) de mediano y largo plazo. Las motivaciones no tienen una forma pura, se combinan según el problema en torno al que se produce la participación y fundamentalmente su contexto. Cuanto más incremental es el enfoque de la política social participativa, la representación y la adhesión son las motivaciones a las que apelan los programas. En sentido contrario, el enfoque residual propicia, como parte de su estrategia, la modalidad de participación que llamamos de reproducción.

5. Sobre la participación y el abordaje situacional

En la medida en que la participación no debe ser concebida como una contraprestación obligada para acceder a un bien o servicio que forma parte del sistema de política social, debemos también postular la importancia de que las políticas, como parte de su lógica desmercantilizada, propicien escenarios de recolectivización del bienestar. Entonces, el diseño de los programas sociales debe pensar en enfoques superadores para el componente participativo, ya no como contraprestación sino como parte del ejercicio de derechos, en franca diferenciación con la lógica liberal (acrítica) del consumidor bajo reglas de mercado.

Como producto de la lógica de tercerización impuesta por el “Estado mínimo”, venimos de un modelo donde la participación, principalmente bajo formas de voluntariado y contraprestación, ha sido un vector de acceso a la ayuda social. Ante un cambio de paradigma que va de la concepción del “pobre merecedor” a la de “sujeto de derecho”, se impone preguntarnos cómo se establecen bajo el nuevo paradigma los vínculos entre el Estado proveedor y los sujetos que por diferentes circunstancias (principalmente económicas) tienen una alta dependencia del subsidio (directo e indirecto). Atentos a cómo opera la variable territorial, ya sea integrando o segregando población, esta preocupación cobra más importancia a partir de reconocer el modo en que

las relaciones de proximidad operan en la colectivización de las relaciones sociales, bajo el supuesto de que esas son las relaciones que contrarrestan las desigualdades sociales.

La problemática de la implementación de programas permite conceptualizar sobre la accesibilidad como categoría de análisis e intervención. Aquí converge la idea de *proceso* con la de *escenarios*, donde se dan esos procesos. El proceso indica algún tipo de secuencia, un trayecto que se da en la interacción que se produce entre los sujetos y las instituciones que prestan un servicio reconocido socialmente. El escenario se refiere a las condiciones (físicas, económicas, normativas) en las que se produce la interacción y se determinan las condiciones en que se da la relación entre el sujeto, la institución y sus servicios.

La *accesibilidad* es un vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios (Comes y Stolkiner, 2004; Carballeda, 2012; Elizalde y Maglioni, 2013) y que, por concepto, supone encuentros y desencuentros entre las instituciones, sus servicios y los sujetos destinatarios. En ese sentido, nos preguntamos cómo la *participación social* contribuye a crear *accesibilidad* y, en consecuencia, mejorar el vínculo sociedad/Estado, puesto que es la propia sociedad la que mandata y/o respalda al gobierno en la implementación de modelos que reduzcan la incertidumbre que impone el mercado.

El estudio de la *accesibilidad* como resultado de la dinámica de interacción entre el que brinda una respuesta y el sujeto al que se dirige es complejo, pues comprende conocer la convergencia de, por lo menos, cuatro dimensiones –necesidades, expectativas, mediciones y normativas institucionales– que se articulan entre sí y construyen trayectos bajo algunas condiciones de regularidad. Desde la perspectiva de los usuarios ubicamos una dimensión *individual* y otra *colectiva*. La individual se refiere a las expectativas de satisfacción de los sujetos, que esperan una respuesta para su problema. La *colectiva*, que es la que nos ocupa en este trabajo, se refiere a las múltiples mediaciones que con diferente grado de organización actúan entre los sujetos y la institución de la política social para gestionar las prestaciones. Se trata de un conjunto heterogéneo de organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales cuyo rol y centralidad varían en íntima relación con el desempeño del Estado (cobertura, calidad de las prestaciones y propiedad de los satisfactores). El último plano de implementación de una política, que es su llegada a la población meta, es el más complejo de reconstruir y donde se producen los mayores desencuentros.

La experiencia de trabajo con poblaciones que padecen pobreza y marginación afirma la importancia de que existan escenarios organizados de

participación que actúen como mediadores entre los pobladores y las instituciones responsables de materializar las prestaciones sociales. Son las llamadas organizaciones del pueblo (asociaciones vecinales, mesas barriales, locales partidarios, comedores barriales, etc.), que con su acción construyen nuevas dinámicas de relación y accesibilidad entre el Estado, sus instituciones y las familias más pobres.

En la historia de expansión de la ciudad hacia las periferias (barrios obreros, asentamientos, etc.), el sujeto de la *participación social* se materializaba en las sociedades de fomento y/o asociaciones vecinales, encargadas de promover el progreso en torno a los problemas comunes, como la regularización de la tierra, la provisión de agua y cloacas y el acceso de los vecinos a la educación y a la salud. El trabajo de expansión del Estado a través de la acción de las organizaciones sociales propicia lo que llamamos *redes territoriales de asistencia* (Clemente, 2011), que son sistemas de articulación entre lo público y lo no gubernamental que tienen como objeto completar, ampliar y/o asegurar prestaciones sociales en territorios donde el Estado tiene problemas de inserción y, en consecuencia, de cobertura. Ahora, en la medida en que las organizaciones se consolidan, se recupera su rol como representantes de su base social, más que como representantes del Estado en sus barrios. Esto posibilita nuevas relaciones de cooperación y negociación (menos asimétricas) entre las organizaciones territoriales y el Estado. La experiencia acumulada en contextos de crisis y de emergencia social da cuenta de que la acción mancomunada entre el Estado y las organizaciones sociales, tanto de base como intermedias, construye accesibilidad. El desafío es trasladar esa experiencia a escenarios donde la crisis no sea el principal motor para la acción conjunta.

6. El territorio como escenario de la participación

Como ya se expresó, el campo de las políticas sociales es un *campo de conflicto* que no se puede abordar desde una perspectiva tecnocrática, ya que en él se juega parte del capítulo de la redistribución de la riqueza.

Según la línea argumental que venimos desarrollando en este artículo, la perspectiva redistributiva de la política social al momento de intervenir debe combinar el plano macrosocial inherente al ideal de la universalidad con la dimensión *situacional*, atendiendo a los elementos de reproducción que se presentan en los territorios concretos, especialmente donde hay enclaves de pobreza y marginación social.

En el territorio se expresan las desigualdades sociales, y el Estado (nacional, provincial o municipal) puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que, por su naturaleza de acumulación, produce el mercado.⁵

La función integradora que pueden cumplir las políticas públicas no solo depende de los grandes lineamientos programáticos, sino también de la aplicación concreta que los gobiernos subnacionales (principalmente locales) materializan en el territorio respecto a las prioridades y la aplicación presupuestaria en materia de obra pública, equipamiento en salud y educación, regularización de tierras, políticas de recuperación y conservación del espacio público y otros tópicos que, en su conjunto, configuran la dinámica de inclusión/exclusión que luego expresa la ciudad.

Las instituciones de la política social se expresan a través de su especificidad (funciones, competencias, presupuesto, etc.). Así, las formas para acceder a las prestaciones sociales y la calidad de las soluciones son, entre otros aspectos, indicios de cómo se define el problema. De ahí la importancia de planificar los atributos que se prevén en los programas destinados a llegar a los enclaves territoriales (villas, asentamientos, complejos habitacionales turgurizados, etc.) sin reproducir las desigualdades, tanto con su entorno como dentro de los barrios cuya población comparte “en apariencia” las mismas condiciones de vulnerabilidad.

La importancia de “situar” el abordaje se refiere a la necesidad de encontrar una interface entre las políticas de tipo universal y sus efectos cuando se particulariza un territorio concreto. Se trata de recursos que buscan impactar y producir transformaciones en las condiciones de vida de un conjunto de familias, cuya situación, aunque habiten un mismo territorio, puede ser muy diferente. De ahí que hablamos de *intervenciones situadas*. Se trata de superar discusiones estériles que ponen en oposición al enfoque universal con el focalizado, como si fueran antagónicos, cuando en la práctica y según el problema que se aborda pueden actuar de modo complementario.

La perspectiva situacional (Matus, 1978) pondera el carácter político que adquiere la planificación del desarrollo a partir de cómo interactúan los actores implicados en esos procesos, que son: los técnicos, los políticos, la burocracia

⁵ Para los propósitos de este trabajo, nos interesa destacar la noción de *territorio* o, mejor dicho, *territorialidad*, que se refiere a la percepción que los sujetos tienen de su entorno con relación a diversos aspectos de su vida (hábitat, medio ambiente, acción social y procesos comunicativos). Las acepciones de dominio y espacio son inherentes a la noción de territorialidad (Montañez Gómez, 1997).

y los grupos sociales organizados.⁶ Por concepto, se trata de un enfoque participativo que busca transformar a partir de estrategias de *implicación*, donde el conflicto y su superación son vistos como un motor de cambio.

El conjunto de dimensiones a considerar para abordar la pobreza como una *problemática situada* supone la combinación de diferentes aspectos de la realidad que se espera transformar, donde la dimensión individual se expresa en la situación de los miembros del hogar (según parámetros estadísticos), mientras que la dimensión colectiva se materializa en el entorno de esos hogares y su acceso a bienes, servicios, fuentes de trabajo, etc. La dimensión *colectiva y territorial* es la que, a nuestro criterio, termina de “situar” el tratamiento del problema de las familias más pobres, pues en ese entorno hay claves que operan fuertemente en la persistencia o no de esa condición. Es en este punto que los proyectos sociales que adoptan modalidades participativas cobran una nueva centralidad, ya no para atenuar los efectos del ajuste y corresponsabilizar moralmente a los sujetos pobres (enseñar a “pescar”), sino para consensuar el abordaje y el tratamiento de los problemas que deben ser dimensionados en su contexto.

Se trata de reconocer las *situaciones* en su contexto y así evitar generalizaciones bajo la suposición de que los recursos de la política social, cuando están concebidos bajo el paradigma universal, llegan a todos los hogares del mismo modo. La noción de *intervención situada* se refiere a que la intervención deberá atender esas particularidades, que se conocen a través del diagnóstico, y así relativizar el impacto de las intervenciones que pretenden tener resultados totalizadores, como si la situación de las familias que habitan territorios pobres fuera un todo homogéneo. Es justamente en la heterogeneidad que se sustenta la necesidad de enfoques que actúen en las desigualdades y brechas que también se reproducen muy fuertemente a nivel microsocioal.

Las ciencias sociales tienen un amplio acervo para intervenir desde enfoques de implicación, como la investigación participativa, la planificación participativa, procedimientos diagnósticos e instrumentos para la gestión asociada al control y la auditoría social. Al respecto, planteamos que todos esos procedimientos son válidos, pero que su utilidad debe ser analizada según el caso y el contexto de aplicación. Esto equivale a decir que lo participativo de una intervención no es un fin en sí mismo, y que los enfoques no conllevan resultados *per se*. Es el tipo de transferencia lo que define su impacto, y

⁶ La noción de *situación*, desde la perspectiva que propone Carlos Matus (1978), remite a la relación que se establece entre el actor y la acción. La situación es todo aquello que es relevante para la acción. A su vez, la situación es condicionante de la acción, y la acción es eficaz en la construcción de la situación.

la participación es parte de este. En tal sentido, se destaca la vigencia de las modalidades multiactorales, las mesas de gestión para el seguimiento de proyectos, la planificación como un instrumento ordenador de los acuerdos. Se trata de que los múltiples procedimientos disponibles puedan implementarse de modo flexible y oportuno según orienta el contexto y el tipo de recursos que se transfieren y/o se reclaman.

La experiencia acumulada, tanto en el caso argentino como en otros de la región, da cuenta de algunas regularidades que pueden ser consideradas para el diseño de políticas y programas de carácter participativo. A modo de enunciados presentamos esas nociones que se refieren a cómo se expresa a nivel del diseño el componente participativo de una política pública en cuanto al *sentido*, la *temporalidad*, el *potencial* y el *factor crítico*, bajo la premisa de que no se pueden estandarizar recomendaciones sin atender la particularidad del caso. Para esto, de modo breve y general esbozamos estos aspectos solo a modo indicativo.

En cuanto al *sentido* estamos aludiendo a que el hecho participativo debe ser visto como un “vehículo para”; la relación entre interés y resultado debe estar anticipada, aunque sea de modo tentativo, por los actores sociales implicados. A su vez, la identificación de los intereses introduce la idea de que el conflicto de intereses es parte inherente del proceso que tiene como foco la participación social y su procesamiento, fuente de motivación para que los actores se sientan interpelados y quieran participar.

La *temporalidad*, como es de suponer, remite a la expresión en el tiempo del hecho participativo. Al respecto debemos acordar que hay ciclos y que los procesos no son lineales. En tal sentido, cómo se prevén las convocatorias, cómo se establecen los mecanismos de adscripción en el tiempo, la renovación de los referentes y otros instrumentos que contemplen el desgaste y la inestabilidad de la participación cuando no median mecanismos más institucionalizados para sostenerla, deben ser parte de la previsión que una política con enfoque participativo debe tener.

El *potencial* se refiere a cómo en el diseño se prevén gradientes y esquemas que permitan alguna construcción a modo de encadenamiento que posibilite avanzar y entusiasmar en el tiempo. Una política sectorial debe estar preparada para ampliar su campo y, en caso de que se den las condiciones, articular y propiciar uno o más escenarios de trabajo conjunto, aun perdiendo parte del poder que significa ser para los pobladores el principal interlocutor. La realidad indica que la articulación y la complementariedad entre políticas sectoriales, que no se prevén desde los niveles decisorios, se resuelven de modo fragmentado e incompleto por parte de los beneficiarios, que deben moverse (de modo indi-

vidual y/o colectivo) en los circuitos burocráticos administrativos bajo reglas diferentes y con resultados azarosos.

Finalmente, estaría lo que llamamos *factor crítico*, que hace a la necesaria politización que debe comprender una propuesta participativa, en el sentido de que los sujetos vean como necesaria la problematización, el debate y la acción sobre las causas y la transformación de los problemas que los convocan y justifican su acción conjunta. Definitivamente, es en este último factor que una política participativa se diferencia de otras propuestas, que también, bajo la lógica de los derechos, cuando no se politiza el proceso pueden alimentar una relación clientelar en el sentido literal de esta palabra.

Como parte de los aspectos instrumentales, es necesario decir que no todos los programas barriales admiten un enfoque participativo. Al respecto, la temática, la población objetivo, el grado de urgencia del problema que se atiende, el tipo de recurso en juego y la necesidad de colectivizar resultados son todos aspectos a considerar y que hacen al carácter participativo que puede materializar un proyecto social. De más está decir que una política participativa supone también un involucramiento adicional por parte de quienes (profesionales, técnicos, operadores) asumen su instrumentación; en tal sentido, la capacitación y la formación técnico-política de los profesionales es una condición para el diseño de una política participativa.

7. Observaciones finales

Es legítimo preguntarse por el modo en que se reconceptualiza la participación en las políticas sociales, en vista de una convergencia entre la dimensión social y política de esta categoría. De algún modo, esta pregunta nos lleva a problematizar el resultado de los programas de subsidio directo (principal herramienta de redistribución) y el soporte con que debe acompañarse ese tipo de respuesta para que los trayectos de las familias puedan revertir situaciones de pobreza de larga data. En tal sentido, es posible que debamos hablar de las *mediaciones* en referencia a las actuaciones institucionales, por parte del Estado, y organizativas, por parte de la población, que se estructuran para que los servicios y los bienes que se administran desde el campo de las políticas sociales lleguen en tiempo y forma a la población destinataria, así como también se pongan en evidencia las áreas de vacancia y/o los problemas de adecuación que tiene la oferta. En torno a estos procesos de mucha complejidad es donde la participación de los sectores afectados juega un rol determinante, tanto en ejercer presión y elevar

el piso de las respuestas como en posibilitar una mayor interacción entre sociedad y Estado.

En este trabajo planteamos que el contexto de ejecución (geográfico, social, cultural y económico) define cómo se combinan los elementos referidos a la *accesibilidad*, lo que también explicaría por qué la *universalidad*, como enfoque de la política social, tiene resultados diferentes, aun bajo condiciones en apariencia equivalentes. Del mismo modo, se verifica que las experiencias (urbanización, cuidado infantil, etc.) que conllevan un alto involucramiento de los sectores afectados tienen múltiples derivaciones al estilo de una raíz tipo rizoma y que genera condiciones positivas para otros procesos asociados.

Así, aspectos diferenciados de *accesibilidad* a los bienes y servicios públicos, la calidad de la oferta, segmentada o no, que se haga desde el Estado a esta población y la presencia o no de redes que vinculen a las comunidades y a las familias con el Estado son algunas de las claves que hacen a la composición final de las estrategias participativas que deben considerar el peso del territorio en la vinculación proactiva de las familias más pobres con “lo público” y las instituciones del Estado de cuyos servicios depende en gran medida la reproducción (básica y ampliada) del hogar.

Superado el neoliberalismo salvaje y a pesar de la restauración de un paradigma orientado a la integración de la sociedad desde un enfoque de derechos sociales, la reproducción de las desigualdades sociales da cuenta del daño en los canales de movilidad social ascendente, así como de la segmentación de la estructura social que derivó en nuevos problemas (ruptura de lazos sociales, adicciones, violencias, etc.), que tienen una especial concentración en los asentamientos más pobres y que cambian el escenario de la participación popular, sus actores y modalidades organizativas. En este contexto se impone repensar, junto con los dirigentes políticos y sociales, cómo revincular a la participación política y social como herramienta de la política social.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. (1999), *La miseria del mundo*, México, FCE.
- Brandao, C. (1997), “Da Educacao Fundamental ao Fundamental na Educacao”, en *Proposta*, Suplemento 1, Río de Janeiro.

- Britos, N. (2003), “La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos humanos y ciudadanía”, en N. Aquin (comp.), *Ensayos sobre ciudadanía*, Buenos Aires, Espacio.
- Caraballeda, A. (2012), “La accesibilidad y las políticas de salud”, en revista *Sociedad*, N.º 33, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Castel, R. (2008), “El aumento de la incertidumbre”, en *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Clemente, A. et al. (2007), *Participación en las políticas sociales y cuestión social. Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*, Buenos Aires, UNDP-Ministerio de Desarrollo Social.
- Clemente, A. (2011), *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*, Capítulo 1, Buenos Aires, Espacio.
- Clemente, A.; Roffler, E. y Molina, P. (2014), “Pobreza y acceso a las políticas sociales. El caso de los jóvenes en el conurbano bonaerense”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N.º 86, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Clemente, A. (2014), “La pobreza como categoría de análisis e intervención”, en A. Clemente (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Buenos Aires, Espacio.
- Comes, Y. y Stolkiner, A. (2004), “Si pudiera, pagaría. Estudios sobre la accesibilidad simbólica de las mujeres usuarias pobres del AMBA a los servicios asistenciales estatales”, en *Anuario de investigaciones*, Vol. XII, Buenos Aires, Facultad de Psicología, UBA.
- Elizalde, C. y Magliani, C. (2013), “Las redes como parte de la solución y como problema”, en A. Clemente (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Buenos Aires, Espacio.
- Ferrajoli, L. (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Laclau, E. (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, FCE.
- Mari, E. (2003), “Pensar la Argentina”, en revista *Sociedad*, N.º 20/21, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Matus, C. (1978), citado por Muñiz, P. (1993), *Planificación y programación social*, Buenos Aires, Humanitas.

- Montañez, G. (1997), *Geografía y ambiente. Enfoques y perspectivas*, Bogotá, Universidad de la Sabana.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Alianza.
- Portes, A. (2004), “El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo”, en *Clave de Sur*, 1.ª ed., Bogotá, ILSA.
- Raymond, M. y Zinder, R. (1974), *El análisis del conflicto social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Sani, G. (1995), “Apatía”, en N. Bobbio; I. Matteucci y G. Pascuino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Vigil, C. (1989), *Educación popular y protagonismo histórico*, Buenos Aires, Humanitas.

La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales

Gabriel Vommaro

1. La política en el barrio¹

A pedido del padre Darío, Concepción instaló el comedor “Los niños de Jesús” en la parte de adelante de su casa. Antes funcionaba en casa de otra vecina, pero las quejas de los comensales –los chicos en edad escolar para quienes se creó el comedor, pero también sus hermanos, hermanas y madres, que comen allí o retiran su ración de comida aun cuando no sean los destinatarios oficiales de esa política de asistencia– hicieron que el responsable de la parroquia decidiera buscar otro lugar. Concepción colaboraba en diferentes actividades de la parroquia, además de participar de los grupos de oración. Algunos de sus hijos ya concurrían al comedor en su anterior emplazamiento. El financiamiento es distribuido por Cáritas diocesano, que recibe un subsidio del Ministerio de Desarrollo Social. Concepción “estira” las raciones para que alcance para otros chicos no cubiertos por la política, así como para las madres de algunos

¹ Las observaciones en las que se basa este punto fueron realizadas entre los años 2006 y 2007 en un barrio popular de la periferia de la ciudad de Santiago del Estero, en el noroeste argentino. Muchos de los programas sociales que entonces se mencionaban dejaron de existir. Otros nuevos nacieron en su reemplazo. Pero, como veremos, la centralidad del trabajo político y social en la construcción de vínculos políticos barriales se mantuvo como una constante a lo largo de los años transcurridos desde entonces.

de ellos, que no tienen trabajo estable y que acompañan a sus hijos cuando están desocupadas. Asegurar los recursos para el funcionamiento del comedor forma parte de aquello que Concepción hace en su vida cotidiana: visita al padre Darío, pide algunas donaciones, elabora empanadas para vender y, si es necesario, acompaña al cura párroco a entrevistarse con alguna autoridad. En la cocina trabaja con un delantal rojo, y trata de mantener la limpieza de ese espacio así como del tinglado que construyeron los voluntarios de la parroquia a un costado del patio de tierra, hoy sede del comedor. Mientras revuelve una olla con estofado explica que aunque el subsidio no cubre los costos del gas, el padre Darío les da el dinero para eso, lo que les evita tener que cocinar con carbón, que haría todo más lento. A Concepción la ayudan sus hijas, así como algunas madres de los niños que asisten al comedor. Una de ellas, Gladis, es beneficiaria de un plan Jefas y Jefes de Hogar, y realiza allí su contraprestación. *Trabaja* todos los días de 9 a 13 horas, aunque a veces debe quedarse más tiempo. Cuando se enferma, o cuando tiene que hacer algún trámite en el centro de la ciudad, consigue un reemplazo que haga sus tareas. Esther, quien vive en el barrio vecino de Villa Coy, en una vivienda precaria, concurre “cuando puede”, ya que en ocasiones consigue una changa para lavar ropa y debe mandar solas a sus cinco hijas. Colabora *ad honorem*: llega unas horas antes del almuerzo y ayuda a disponer la larga mesa de madera y caballetes en la que se sirve la comida. También recibe a las madres y los chicos que prefieren venir a buscar su ración para comer en sus casas. En ocasiones participa de la distribución de los platos entre los comensales. Las obligaciones de Esther para con el funcionamiento del comedor son más difusas. No cumple horario fijo, ni tiene que buscar reemplazo cuando no puede ir. Como vive en otro barrio, sabe que no puede exigir una ración. Cuando va, ayuda. “Eso de venir y esperar que te sirvan no va conmigo”, dice. Otras mujeres, cuyos hijos no figuran en el *listado* que la parroquia envió al Ministerio al solicitar el subsidio, también son aceptadas por Concepción. El listado se puede actualizar periódicamente según ciertos criterios prefijados por las oficinas públicas, en algunos casos, o por la parroquia, en otros, como la edad de los niños, su concurrencia a la escuela, el lugar de residencia. Concepción cree que se pueden hacer excepciones. Primero nos dice que “no se le niega un plato de comida a nadie”, pero en otra visita al comedor la vemos rechazar a una madre que viene a pedir un lugar para su hijo, y lo hace, nos dice, porque “no está anotada”, y además porque “viene cuando quiere y se piensa que estamos para servirla”. Entendemos entonces que con Esther las cosas son diferentes: ella da algo de sí para el funcionamiento del espacio. Cuando concurre, lo hace con suficiente tiempo como para colaborar

en la elaboración de la comida, de la disposición de la mesa y del servicio a los comensales. A su manera, intermitente, supeditada a sus obligaciones laborales, y aunque no tenga un *plan*, *trabaja* en el comedor. El *listado* de Concepción, entonces, se construye en la intersección entre las reglas que *bajan* del Ministerio, las condiciones que pone la parroquia y las relaciones que ella establece con los vecinos y vecinas del barrio. El *trabajo*, tanto de quienes tienen un plan y *contraprestan* allí como de quienes vienen cuando pueden, es una forma de construir vínculos personales de merecimiento, de definir *derechos* al acceso al comedor, así como ciertas regulaciones de la permanencia: permite saber con quién se puede *contar* para la organización de las tareas.

A pocas cuadras del comedor “Los niños de Jesús”, en el fondo de la casa de Lucy, Mónica prepara la masa de las pizzetas, que serán servidas en la merienda que se ofrece allí, todas las tardes, a unos cincuenta chicos del barrio. Con las pizzetas se sirve mate cocido y chocolate, según lo que se consiga cada semana. El merendero combina su actividad con la de los cursos de apoyo escolar, que se dictan en el garaje deshabitado de la casa. A pocas cuadras, hay dos huertas comunitarias, en los fondos de sendas viviendas que pertenecen a personas conocidas por Lucy. Los alimentos llegan a través del Ministerio de Desarrollo Social. Quienes trabajan en los distintos emprendimientos sociales son en su mayoría beneficiarios de planes sociales del Programa de Empleo Comunitario (PEC), que Lucy consiguió a partir de su inclusión en el movimiento territorial Barrios de Pie. Hasta mediados de los años noventa, Lucy era dirigente de la rama femenina del peronismo santiagueño. Entonces tuvo un conflicto con una dirigente que la acusó de “cortarse sola” —de apoyar a un candidato opositor en la interna peronista— y, ante las presiones de otros miembros de su partido, prefirió dejar la política. Durante años vivió de la docencia en escuelas primarias. Luego del conflicto político se quedó sin horas de clase, y hasta mediados de los años dos mil vivió del sueldo de su marido, que trabajaba de policía, y luego de peluquero. Cuando el dirigente de Barrios de Pie fue a buscarla para que se sumara al movimiento, en 2005, ella fue clara: no iba a “mover un dedo” si no le daban *planes* para repartir entre “su gente”. Una de esas personas es Mónica, de unos cincuenta años, delantal azul a cuadros, que conserva desde sus tiempos de empleada doméstica. Como estaba sin trabajo, Lucy la invitó a sumarse al nuevo emprendimiento político barrial. Los planes PEC, a diferencia de los Jefas y Jefes de Hogar, tenían pocas regulaciones en cuanto a los criterios de atribución. Podían ser beneficiarios jóvenes desempleados que vivían con sus padres, por ejemplo, y podía haber más de un receptor por hogar. Y por eso es que, junto a Mónica y otras señoras de edades similares, hay personas de entre

18 y 25 años, que *trabajan* en apoyo escolar y en la huerta, esta última una tarea que requiere de mayor despliegue físico. La contraprestación de Mónica es una forma de *trabajo* en la que realiza actividades que ya realizaba cuando trabajaba como empleada doméstica. Es, al mismo tiempo, un espacio de vinculaciones personales: con la referente –Lucy–, para quien trabaja políticamente cuando ella se lo pide; con otros vecinos, con los que debe coordinar la producción de las meriendas; y, más globalmente, en el espacio político que gestiona los planes en el barrio –el espacio de Lucy–, con vecinos y familiares que no forman parte del espacio, a quienes Mónica invita a reuniones y actos cuando es necesario.

Ingresamos así a un mundo de actividades reguladas: por criterios técnicos y burocráticos, por vínculos personales, por obligaciones políticas, por criterios y derechos construidos localmente. Desde su implementación con criterios focalizados en los años noventa, hasta los nuevos programas basados en una lógica de derechos de los años dos mil, las políticas sociales alimentan, en su implementación a nivel barrial, un tipo de sociabilidad política asociada al trabajo y a la contraprestación que articula participación política y tareas sociales de asistencia reguladas por ritmos, modos de organizar el trabajo (la división de tareas), de estar presente (la limpieza, los saberes puestos en juego) y ausente (de vacaciones, de licencia por viaje, etc.). El barrio Ejército Argentino de la ciudad de Santiago del Estero nos ofrece así una puerta de entrada al mundo de la politicidad de los segmentos de las clases populares que tienen vínculos más intermitentes con el trabajo formal, y cuya vida cotidiana está organizada, en buena parte, en torno a las actividades de contraprestación de programas sociales que realizan en sus espacios de hábitat o en espacios vecinos. En nuestra recorrida, además, advertimos la existencia de otros espacios de sociabilidad política, como el comedor de Concepción y el espacio multiactividad de Lucy, que preferimos no describir en este artículo.

El mismo tipo de sitios, organizados por referentes partidarios, sociales o religiosos, fue observado por una rica serie de trabajos que, en los últimos años, se interesaron por la politicidad popular (Colabella, 2012; Ferraudi Curto, 2011; Manzano, 2008; Quirós, 2011), así como por los vínculos políticos mediados por el dinero (Wilks, 2013). Estos estudios nos permitieron salir de las encerronas conceptuales a las que nos habían llevado los estudios centrados en el concepto de clientelismo como puerta de entrada a los vínculos políticos establecidos en este tipo de configuraciones sociales. En este sentido, sostendremos en este trabajo que para comprender lo que configuran, como regularidad social, estas formas de sociabilidad en las que se articulan las esferas del Estado, de la asociatividad barrial y de los partidos, así como en las que

se juegan las diferentes escalas de existencia e intervención de estos actores, debemos identificar, en primer lugar, una economía moral de la vida social barrial en ciertas fracciones de los sectores populares, que define la relación entre dominantes (*referentes*, pero también dirigentes políticos, funcionarios estatales, etc.) y dominados (vecinos, militantes) en relación con formas del *derecho* alejadas en cierta medida del universalismo de las teorías de la ciudadanía, pero que reactualizan un cierto plebeyismo igualitario identificado por los estudios sobre el peronismo (James, 1990), así como por trabajos más recientes sobre la cultura política argentina (O'Donnell, 1997); y en segundo lugar, los arreglos morales que constituyen el modo en que esta economía moral se pone en juego en la práctica, en relaciones de conflicto entre actores y modos de organización de la vida social ligada a las contraprestaciones, que pueden ser vistas como modalidades locales, precarias, pero recurrentes, de organizar las interacciones entre referentes, vecinos y otros actores que intervienen en la politicidad barrial.

En las páginas que siguen, primero, nos ocupamos de recorrer brevemente el modo en que aparece la politicidad de los sectores populares en las ciencias sociales argentinas en los años noventa, y el desplazamiento que se opera en las perspectivas y las preguntas a partir de la multiplicación de estudios desde los años dos mil, que subrayaron la productividad de la política popular y que nos permiten aprehender la riqueza del concepto “nativo” de trabajo político y trabajo social, lo que constituye nuestro segundo punto. El tercero desarrolla brevemente, a partir de los modos de regulación del ingreso, de la permanencia y de la salida de ese trabajo, el modo en que la categoría de economía moral nos permite comprender cómo se configuran las regulaciones de las relaciones entre dominantes y dominados en los barrios populares en los que los vínculos con el trabajo asalariado formal es intermitente y, en cambio, las políticas sociales de *inclusión* juegan un rol fundamental en la vida cotidiana de las personas. Así, en el cuarto punto, llegamos a una categoría “intermedia”, a nivel de la interacción, que da cuenta del modo en que las economías morales que organizan la politicidad popular son producidas y reproducidas en interacciones conflictivas entre vecinos y referentes. Se trata de la noción de “arreglos morales”, que permite comprender cómo se construyen y reconstruyen, en los encuentros cotidianos, las regulaciones de los vínculos políticos barriales en estas configuraciones sociales. A lo largo de todo el texto intentamos señalar rupturas y continuidades entre las décadas que abarcan nuestra reflexión, pero por sobre todo un tipo de configuración moral, una economía, que se consolida en estas décadas en torno a los vínculos políticos de las clases populares.

2. El clientelismo y la política popular

Luego de casi una década de predominancia del estudio de las consecuencias de la crisis del Estado social y de la sociedad salarial *a la* argentina en los sectores populares, con importantes trabajos sobre los efectos sociales del empobrecimiento y del aumento del desempleo, las ciencias sociales volvieron a interesarse por la actividad política de esos grupos sociales. Lo hicieron, en primer lugar, en relación con la crisis del mundo peronista, que era analizada como el producto tanto de la crisis social como del “giro copernicano”, por usar las palabras de la época, que había producido el gobierno de Menem respecto de las orientaciones tradicionales del peronismo en materia de política económica. Así, para Javier Auyero (1997, 2001) la “herejía peronista” había devenido en un pragmático conjunto de redes de resolución de problemas en el que la identidad política proveía un conjunto de actuaciones públicas posibles, de *performances*, ya despojadas de su sentido originario. El evitismo se redefinía, en este sentido, como una tecnología de ayuda social que se conectaba con una tradición lejana pero todavía operante en buena parte de los sectores populares. Para Danilo Martuccelli y Maristella Svampa (1997), en tanto, la identidad populista peronista se resignificaba en términos pragmáticos cuando la “estructura del sentir” de una experiencia plebeya perdía espacio frente a la destrucción de las condiciones objetivas y subjetivas que le habían dado nacimiento. Había, en ese contexto, dos componentes del vínculo político que predominaban: el “instrumental y errático”, por un lado, y el “afectivo y estable”, por el otro (1997: 372). El énfasis en la dimensión afectiva permitía comprender la supervivencia inesperada de vínculos políticos entre sectores populares y peronismo cuando el peronismo realmente existente había desestabilizado las condiciones de vida de esos sectores. La renovación del interés por la política estaba así dominada por una visión que se preguntaba más por la perdurabilidad del pasado —“a pesar de todo”— que por la fertilidad política del presente.

Poco tiempo después, estos mismos autores están en el centro de la renovación del interés por la productividad política del mundo popular. Ya no solamente se preguntan por la crisis de la identidad peronista sino que se proponen identificar y comprender nuevas formas de sociabilidad que reemplazan a las anteriores, modos de identificación que se redefinen, movilizaciones políticas y culturales inesperadas que, como afirmaba entonces Pablo Semán a propósito del fenómeno del pentecostalismo, requerían ser reconocidas antes que evaluadas. Muchas de las nuevas preguntas por la politicidad popular se ven reflejadas en el libro *Desde abajo* (2000), que compila Maristella Svampa,

y que es de alguna manera el que inaugura buena parte de las preguntas acerca de las novedades políticas que trae la crisis del mundo salarial. La formación de los asentamientos producto de procesos de toma de tierras en los años ochenta y noventa daba cuenta de que el mundo de “los márgenes” traía otros modos de activismo político y de organización. Como señala Denis Merklen, daba cuenta de que “el juego político se encuentra abierto a determinados reclamos por los cuales aún se puede luchar. Que la condición social no es estática y que el destino social no se percibe como fijado para siempre” (2000: 119). Las movilizaciones piqueteras de los años 1996 y 1997 en Neuquén, y en especial los primeros cortes de ruta en la zona sur y suroeste del conurbano bonaerense, reforzarían esta nueva dirección de los estudios sobre la actividad política de los sectores populares. Portadores de una promesa contestataria, además, los movimientos territoriales, muchas veces organizados en torno a dirigentes políticos de vasta tradición en la militancia de izquierda peronista y no peronista, eran terrenos más propicios para pensar la reorganización del mundo popular más allá del peronismo y más allá de los sindicatos, organizaciones montadas sobre los vínculos salariales clásicos.

Llamativamente, al mismo tiempo que buena parte de las investigaciones sociales se dedicaban a analizar un mundo popular “cuesta abajo” –tal era el título de un importante libro de esos años–, las oficinas estatales, muchas veces con la colaboración de científicos sociales devenidos expertos en pobreza, reorientaron parte de sus políticas hacia el mundo popular en un sentido que tendría importantes consecuencias sobre el tipo de actividades políticas que en él se desarrollaban. Nos referimos al hecho de que, incipientemente en los años ochenta, y ya con más fuerza en los noventa, en especial a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado organizaría diferentes programas de “lucha contra la pobreza” que aumentarían el flujo de recursos que llegaban a los barrios populares, al tiempo que regularía su circulación a través de diferentes actores –que representaban la imaginada sociedad civil que era necesario “empoderar”– y de diferentes requisitos de merecimiento y de sostenimiento de la inclusión de las personas en esos programas como *beneficiarios*.² Las políticas sociales focalizadas, descentralizadas y de promoción de la participación de la sociedad civil dejan de ser accesorias iniciativas de ayuda social destinadas a las fracciones del mundo popular definidas como marginales, para ocupar el centro de los modos de intervención del Estado en

² Es vasta la literatura sobre la evolución de las políticas sociales en Argentina. Remitimos aquí a Cortés y Kessler (2013).

ese mundo. Tanto las políticas de transferencia condicionada de ingresos como los programas de financiamiento de comedores y otras actividades de asistencia barriales alimentan los espacios políticos territoriales con recursos materiales y con personas, que realizan allí todo tipo de contraprestaciones. Los diferentes programas se convierten en recursos para la sociabilidad política barrial. Grupos partidarios y religiosos, primero, y luego movimientos sociales territoriales trazan un puente entre las oficinas estatales y los barrios (Manzano, 2008). Al estudiar los movimientos territoriales surgidos de los procesos de toma de tierras y formación de asentamientos, Denis Merklen (2005) advierte esta dimensión productiva de las políticas sociales, y se pregunta por el tipo de actividad y de organización que los *planes* habilitan, más que por el tipo de sujeción que suponen. Se interesa, en definitiva, por la dimensión productiva de los nuevos modos de intervención estatal en el mundo popular, articulados con los actores de ese mundo que hacen vivir al Estado a través de su reproducción como mediadores territoriales.³ Si bien Merklen limita su análisis a los movimientos sociales territoriales, y consolida de ese modo la dicotomía presente en aquella generación de estudios entre “punteros y piqueteros”, orienta la mirada hacia una política popular en movimiento.

Luego de las movilizaciones de 2001 y 2002, nuevos trabajos se interrogarán por el modo en que los vínculos políticos, sociales y afectivos se producen a partir de las relaciones entre los beneficiarios de los programas sociales y los distintos actores partidarios, sociales, culturales y religiosos que intervienen en los barrios populares. Estos últimos dejaron de ser descriptos como “desiertos organizativos” para pensarse en términos de *locus* de movilización y de densidad política. La implementación del masivo programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en 2002, que en pocos meses llegó a tener, a mediados de ese año, dos millones de beneficiarios, puso más claramente en evidencia la amplitud de los dispositivos sociales y su efecto en el mundo popular; en tanto, el hecho de que explícitamente su gestión se planteara a través de organizaciones políticas y sociales locales evidenció que la politicidad popular estaba inextricablemente atravesada por esta nueva porosidad de las oficinas estatales en el mundo social, y por una activa y rica vida barrial.

A partir de 2003, con la llegada del kirchnerismo al gobierno, se producen algunos cambios de orientación en las políticas sociales que impactarán en estas tramas de interpenetración entre oficinas estatales y organizaciones sociopolíticas.

³ Según Merklen, en mayo de 2001 los piqueteros obtuvieron, luego de haber organizado un corte de la ruta 3 en La Matanza, la gestión de 9.500 planes Trabajar (2005: 110).

Por un lado, a nivel del personal técnico y de la conducción del Ministerio de Desarrollo Social, de creciente importancia en el período, se produjo un desplazamiento de los expertos en pobreza que habían dominado la escena en los años noventa –en especial economistas y sociólogos– por parte de un tipo de agentes que valorizaban su capacidad de “poner el cuerpo” por sobre un saber técnico, y que provenían más bien de las carreras de trabajo social (Perelmiter, 2011). El llamado “territorio” se vuelve el espacio de acción privilegiado de las oficinas estatales ligadas a la asistencia social. Por otro lado, los interlocutores territoriales pasan a ser, de manera más explícita y central que en los años noventa, las organizaciones sociales. Se pasa así de la búsqueda de “empoderamiento” de la “sociedad civil” al fortalecimiento de las “organizaciones populares”. Puede decirse que, en la práctica, el tipo de agrupaciones barriales que llenaban esas etiquetas no eran del todo disímiles. De hecho, algunas organizaciones sociales que desde fines de los años noventa se habían transformado en actores centrales del *trabajo social* barrial a partir de las *contraprestaciones*, ocupan en los años dos mil un lugar central en la distribución de recursos a nivel barrial. Sin embargo, en los años del kirchnerismo, tanto en virtud del nuevo tipo de habilidades gubernamentales valoradas como de los objetivos explícitos de las políticas, vinculados con fomentar y fortalecer las organizaciones existentes, producirán una porosidad mayor entre movimientos sociales y políticos barriales y oficinas estatales, en especial en el caso de las corrientes nacional-populares que apoyarán al gobierno nacional a partir de 2003, como la Federación de Tierra y Vivienda, Barrios de Pie, el MTD Evita –luego Movimiento Evita–, entre otras agrupaciones. Algunos de sus dirigentes principales se convertirán en funcionarios en áreas sociales. Con ellos, decenas de militantes ingresarán a las agencias estatales, en las oficinas centrales y como representantes barriales de las políticas (bajo figuras como la de “animadores comunitarios”). De este modo, dichos movimientos sociales reforzarán su rol de mediadores entre la vida barrial y la lógica de acción estatal.

El tipo de políticas sociales implementadas por los gobiernos kirchneristas fomentarán así la nueva porosidad entre Estado y organizaciones. De los planes de empleo transitorio –como el programa de cooperativas Argentina Trabaja, del Ministerio de Desarrollo Social– al Plan Fines, para la terminación de la escuela secundaria, financiado por el Ministerio de Educación, los programas del nuevo gobierno tienen el doble objetivo de potenciar el rol de referentes barriales de las organizaciones sociales y de construir vínculos con los vecinos de esos barrios en términos de inclusión y de derechos. En tanto, por la doble vía del lugar que les otorgan las políticas y de las nuevas posiciones que ocupan sus dirigentes y militantes en las agencias públicas, los movimientos sociales

vinculados con el kirchnerismo, que en algunos casos ya habían acumulado un saber hacer en la gestión de políticas durante los años ochenta y noventa, se especializan aún más en la gestión local. Tomemos, por caso, el Movimiento Evita. En diferentes municipios, con o sin apoyo de los intendentes, se ocupa de articular las cooperativas del programa Argentina Trabaja –antes existió el programa Ingreso Social con Trabajo–, que el propio movimiento organizó a partir de 2009, con los objetivos del Plan Fines. Así, el Movimiento Evita parece actuar, en cierta forma, como agente del Estado en el territorio. Por ejemplo, al explicar el modo en que se compromete su organización con los programas sociales nacionales, Damián Molina, coordinador de las cooperativas de trabajo del Movimiento Evita en San Nicolás, afirmaba sobre el Plan Fines: “Nosotros lo tomamos como un compromiso muy grande. Necesitamos transformar esta sociedad que está devastada, tanto en educación como en empleo. Entonces, siempre que el gobierno nacional propone algún proyecto de este tipo, ahí estamos nosotros para traerlo, desarrollarlo y profundizarlo en San Nicolás” (*El Norte*, 10 de abril de 2013). Al mismo tiempo, la interpenetración con el Estado sirve a los fines de la organización, al potenciar su capacidad de producción de vínculos políticos basados en el *trabajo*. En el municipio de San Isidro, por ejemplo, al ocuparse de buscar a los posibles beneficiarios del Plan Fines, el Movimiento Evita distribuía el siguiente volante: “Si aún no terminaste el secundario, podés contar con nosotros. El Movimiento Evita San Isidro junto al Plan Fines te dan la posibilidad de tener un título oficial del Ministerio de Educación de la Nación, con clases y horarios flexibles, cerca de tu casa y de forma gratuita. Así que acercate, nunca estuviste más cerca de lograrlo”.

¿Cómo entender los vínculos que se producen en este entrecruzamiento entre programas sociales, agencias estatales y organizaciones barriales? Más allá de las transformaciones de una década a otra, las nociones de trabajo político y de trabajo social se revelan como claves para comprender la participación política en espacios barriales de ciertas fracciones de los sectores populares.

3. Trabajo político y trabajo social: la apertura de nuevas preguntas

En el entrecruzamiento entre criterios expertos y burocráticos de merecimiento de las políticas y los criterios políticos de *acompañamiento* que regulan buena parte de la atribución de las políticas a nivel barrial, estas definen una cierta *contraprestación* que está en la base de buena parte de la sociabilidad política

barrial. Las políticas sociales delimitan una forma de *trabajo*, el *trabajo social*, fuertemente vinculado, aunque distinguido por los propios actores, del *trabajo político*, vinculado con la militancia directamente orientada a reproducir el poder político del referente, y en especial de la organización a la que pertenece.

La noción de trabajo se ha mostrado productiva para pensar la participación (Quirós, 2011; Vommaro, 2012), en virtud de que permite dar cuenta de una actividad regulada por tiempos de actividades realizadas colectivamente en merenderos, huertas y comedores, actividades que producen bienes –tanto políticos y sociales como materiales– y que ayudan a reproducir la organización y la capacidad de movilización de los referentes territoriales: como se realizan en la mayor parte de los casos en las casas de estos emprendedores políticos, reúnen a los vecinos beneficiarios –quienes van a comer, a merendar, a tomar clases de apoyo escolar– y a los vecinos movilizados, en muchos casos categorías asumidas por las mismas personas. En los años recientes, muchas organizaciones sociales pudieron instalar, en virtud del apoyo de diferentes agencias gubernamentales, locales para su funcionamiento, de modo que el espacio de trabajo se vio fortalecido y ampliado. Centros barriales y centros comunitarios son espacios de trabajo y de producción de bienes –alimentos, piezas textiles, etc.– y de vínculos interpersonales.

Se trabaja porque se produce, pero también porque ello asegura la obtención de ingresos para la vida de las familias. La contraprestación es, en este sentido, un trabajo regulado por reglas que en muchos casos se asemejan a las de los trabajos más formales, y que ordenan los pedidos de licencias, de suplencias, de vacaciones... Patricia, que trabaja en una de las huertas organizadas por el espacio político de Lucy, en el barrio Ejército Argentino en Santiago del Estero, daba cuenta de sus obligaciones para con las tareas que realiza, al tiempo que se quejaba de la falta de compromiso con el trabajo de quienes aparecían, a sus ojos, como “los chicos que no valoran”: “Sí, porque hay chicos, por ejemplo ahí hay chicos que faltan mucho, y bueno, y por ejemplo aquel chico que está por allá tiene muchas faltas y le han dicho, lo han ido a buscar y le iban a sacar el plan, que le iban a sacar el plan, y agarra y no falta, después dijeron que le van a dar otra oportunidad, y para mí está bien, porque ciento cincuenta para mí es mucho, yo no falto un día, llueve o truene yo vengo todos los días, si tengo que venir con mi hija vengo, ahora por ejemplo tuve que venir del barrio Independencia con mi hija en bicicleta, pero vengo, ellos no, ellos que viven aquí, a la vuelta, ¿cómo no van a ir a trabajar? No hacen nada, porque trabajar... no hacen nada. Ellos no saben valorar lo que tienen”.

De este modo, se establecen regulaciones del compromiso que tienden a fijar obligaciones con la tarea, no solamente con el referente, y que organizan el tiempo de la vida cotidiana de las personas. Se trabaja, también, porque, como advertimos en algunas observaciones, el hecho de “no quedarse quieto” aparece como un valor moral positivo (Vommaro, 2007), que distingue a los trabajadores de los “vagos”, los “aprovechadores”, etc., y que forma parte de la construcción cotidiana del merecimiento que los vecinos coproducen en relación con los referentes: el “andar siempre haciendo cosas” supone una disposición al trabajo que quiere indicar una virtud que los dirigentes que dirigen los espacios locales deben reconocer. Al mismo tiempo, ese trabajo es político y social, porque los bienes y servicios producidos se relacionan con la existencia de una organización, de un espacio de sociabilidad política que acumula un capital colectivo, el capital territorial (Ortiz de Rosas, 2012) que supone tanto el conocimiento del espacio y de sus habitantes como la capacidad de movilización de estos últimos. En las agrupaciones organizadas de modo más verticalista, ese capital está centralizado en la figura del *referente*, que actúa como mediador entre el barrio y el centro político —las instancias nacionales o provinciales del partido u organización de pertenencia—, las oficinas estatales, etc.

La concepción de la participación como trabajo, por fin, se emparenta con otra dimensión de las regulaciones que se establecen en los vínculos político-territoriales: la noción de *derecho*. En efecto, lejos de ser concebidos y percibidos como puros instrumentos de dominación y sujeción de los pobres, o de funcionar exclusivamente como mecanismos de chantaje político por parte de los referentes territoriales, los planes sociales —desde los planes Trabajar de los años noventa hasta los más recientes de cooperativas, de finalización de estudios, etc.— nos permiten aprehender un modo de regulación de las relaciones políticas locales que, de alguna manera, redefine el plebeyismo popular identificado por los estudios sobre el primer peronismo (James, 1990), y que interioriza en los habitantes de los barrios populares la idea de que hay una cierta obligación por parte de los mediadores respecto de ellos, que los bienes de origen público que consiguen no son de su propiedad y que la distribución es el modo más justo de existencia de esos bienes. La noción de *derecho*, así, ciertamente fomentada por quienes concibieron las políticas sociales, desde los años ochenta hasta los dos mil,⁴ refleja una ambigüedad de las políticas

⁴ La búsqueda de hacer de los planes sociales vectores de formación de ciudadanos, y de concientizarlos de sus derechos, está presente desde el PAN de los años ochenta, y se mantendrá en todos los programas de lucha contra la pobreza de los años noventa. El Plan Jefas y Jefes, en tanto, llevará la cuestión de los derechos a su misma denominación como “derecho a la inclusión”.

sociales: negociadas localmente y, por tanto, objeto de tensiones, incertidumbres (hay que “anotarse”, el plan se puede “cortar”, “caer”, las esperas a veces pueden ser largas, etc.) y arbitrariedades (trámites que no llegan a buen puerto sin conocerse las razones, problemas con cobros o registros que no pueden ser seguidos por los beneficiarios), son negociadas y reclamadas, en cuanto recursos públicos, como “derechos de los pobres”. Una economía moral del mundo popular, asentada en esta ambigua noción de derechos, parece entonces abrir la puerta analítica de una comprensión más acabada de las complejidades de las lealtades, identificaciones y conflictos que movilizan políticamente a estas fracciones de las clases populares.

4. De la economía moral a los arreglos morales

Con la noción de economía moral, Edward P. Thompson dio cuenta del modo en que se regulaba la relación entre dominantes y dominados en la Inglaterra rural del siglo XVII. Así, definió este concepto como “una visión tradicional de las normas y de las obligaciones sociales, de las funciones económicas apropiadas ocupadas por las diversas partes de la comunidad, lo que, tomado conjuntamente, constituye la economía moral de los pobres” (Thompson, 1995). La economía moral nos habla así del modo en que se ordenan moralmente –“apropiadamente”– relaciones sociales jerárquicas que responden a ciertos principios de justicia. Para Thompson, se trata de una visión “tradicional” principalmente porque está arraigada en las costumbres y la historia en común de las sociedades locales en tiempos previos a la ampliación de las fronteras producidas por el capitalismo. De este modo, las revueltas por el aumento del precio del pan no se producían a causa del hambre, sino de la percepción de una violación de los compromisos morales que regulaban los precios –y, por tanto, que obligaban a los propietarios de los molinos y a las autoridades encargadas de ordenar esa actividad– en las configuraciones sociales que el autor estudia. La identificación de principios de justicia como derechos a ser exigidos, por un lado, y como obligaciones, por el otro, nos permite ingresar en el mundo de la política popular munidos de herramientas que den cuenta de las regulaciones que asociamos al trabajo político y social, por un lado, y a la circulación de bienes públicos provenien-

El lenguaje de los derechos volverá a estar en el centro de las políticas públicas en los años del kirchnerismo. Cf. Rinesi (2013).

tes de políticas sociales, por el otro. Los planes sociales pueden convertirse, en ciertas condiciones, en algo que *deben* los dominantes a los dominados; al mismo tiempo, es a través del trabajo político y social que los referentes, actores dominantes en la configuración política barrial, pueden exigir a los beneficiarios *compromiso* con la tarea de asistencia, por un lado, y con el espacio político, por el otro. La noción de economía moral nos lleva así a pensar una economía de los dones en la que, en cierta medida, la asimetría de poder está definida antes de los intercambios. En nuestro caso, son los referentes territoriales, mediadores entre el centro político y el barrio, en ambos sentidos –como lo identificó claramente Javier Auyero recuperando los trabajos clásicos de la antropología, por ejemplo los de F. G. Bailey sobre los *brokers* en India–, quienes tienen, en razón de esa posición, pero también de su lugar de *referencia* barrial, en virtud del cual acceden también a esos recursos –son buscados por las organizaciones políticas, como en el caso de Lucy que ya mencionamos–, una relación asimétrica con los vecinos que *están* con ellos. Ese acceso no produce pura arbitrariedad. Al contrario, diferentes formas de regulación ordenan a lo largo del tiempo las relaciones –“apropiadas”, en términos morales– entre referentes y vecinos. Por un lado, las regulaciones entrecruzadas que mencionamos, entre el nivel de las oficinas públicas y el nivel barrial, construyen criterios de atribución de los bienes. La imbricación de ambos niveles se volvió más porosa desde el momento en que, a partir de 2003, los mismos actores sociales se convirtieron en agentes estatales. Por otro lado, la reproducción de las políticas de lucha contra la pobreza, primero, y de las políticas sociales de inclusión, luego, a partir de 2002 reformulan la noción de derecho y reconstruyen ciertos criterios de justicia que tanto referentes como vecinos deben respetar. Así, la noción de derecho está en el centro de las negociaciones barriales en términos de justicia, como lo están el acompañamiento político y la circulación que debe hacer el referente de los recursos que recibe. De esta manera podemos entender lo que Patricia cuenta acerca de los problemas que tuvo en el trabajo con otra referente, a la que acompañaba antes de trabajar con Lucy: “Y bueno, trabajábamos, íbamos a los actos... Y encima en vez de... te sacaba plata encima porque... bueno, que hacía lotería porque era el día del niño, que hacía esto, tres pesos, que tenés que llevar algo, después las chicas le tiraban los bolsones con los documentos nuestros, y llenaba la casa de bolsones, y a nadie le daba. Y después otra chica, que es la tía de la vecina de enfrente, también, mi hermana trabajaba cuidándole los chicos de ella, y mi hermana viene un día y me dice mirá, me dice, allá tienen dos piezas llenas de bolsones, llenas, hasta el

techo, y eran los bolsones que retiraban como hace dos años, dos años han retirado bolsones a nombre de nosotros. Iba al interior a vender. Después se la llevaron detenida porque la denunciaron”. Acaparar es motivo de queja por parte de los vecinos –y denunciar a un referente de llenar habitaciones con mercadería–, porque implica no responder a la obligación de distribución que tienen los referentes, en especial entre quienes lo acompañan. Lo mismo sucede, como vemos, con “pedir demasiado” en el acompañamiento. Por eso es que Ester, que trabaja *ad honorem* en el comedor, no puede ser exigida a cumplir horario, ni a conseguir reemplazo cada vez que no puede concurrir.

En sus investigaciones sobre asentamientos en la zona sur del conurbano, Denis Merklen trabajó con la noción de economía moral. Allí sostuvo: “Las personas no se movilizan solamente porque tienen necesidades insatisfechas. Se movilizan a partir de un perfecto conocimiento de la coyuntura política (conscientes de lo que pueden pedir) y, a la vez, a partir de una ‘moral’ que les permite saber ‘lo que se les debe’, a qué tienen derecho” (2005: 111). Marina Farinetti (1999), en tanto, al estudiar el estallido conocido como Santiagueñazo, que tuvo lugar en 1993, sostuvo que este podía ser pensado como un modo de reacción popular a la ruptura de las regulaciones que regían la economía moral en Santiago del Estero, una provincia en la que el sostenimiento de su población está fuertemente vinculado a la capacidad del Estado para pagar salarios. ¿Cómo se hace efectiva esta economía moral en la vida cotidiana? Es en las tensiones y discusiones entre vecinos y referentes, en los acuerdos sobre aquello que se puede pedir y aquello que no a un vecino, en la distinción entre aquellos que hacen trabajo político y los que solo se dedican a las tareas asistenciales, que la economía moral se reactualiza como conjunto de principios reguladores de los vínculos políticos. Estas relaciones construyen, así, arreglos morales: las operaciones cotidianas, realizadas recursivamente pero no siempre explicitadas, aunque explicitables en caso de controversia, que producen y reproducen los principios de justicia que rigen relaciones entre referentes y vecinos, así como entre referentes barriales y referentes situados en el nivel municipal, provincial o nacional. El costo de estos arreglos morales informales y locales es, como dijimos, la incertidumbre acerca de su sostenimiento en el tiempo. Vecinos y referentes conviven con la posibilidad de que esos derechos sean negados o suspendidos en ciertas coyunturas. Al mismo tiempo, nuevas oportunidades pueden aparecer con transformaciones en las orientaciones que gobiernan las políticas sociales. La inconstancia no implica ausencia de regulaciones. Y la precariedad no debe ser confundida con lo puramente arbitrario.

5. Un mundo lleno de regulaciones

Estas configuraciones sociales desbordan así los análisis de la política popular en términos de clientelismo. Los trabajos socioantropológicos recientes nos permitieron avanzar en otras miradas sobre la política popular descentradas de la cuestión del puro intercambio y la pura dominación. Por un lado, los trabajos sobre acción colectiva y protesta subrayaron la dimensión *activa* de la política de los sectores populares. Por otro lado, los trabajos sobre vínculos políticos territoriales se ocuparon de analizar tanto la dimensión conflictiva como la dimensión creativa que la categoría de clientelismo tendía a soslayar. Los proyectos sociales que alimentaron la actividad política en los barrios populares desde mediados de los años noventa, y con más fuerza desde 2002, ya no eran vistos como objetos de intercambio, sino también como dispositivos de construcción de vínculos políticos. La noción de “trabajo político” o “trabajo social” permite ingresar en este mundo.

La vida política barrial, producida cotidianamente en el trabajo político, aparece luego, en el espacio de la comunicación política, o en el centro de las ciudades, como movilización de los pobres en la calle. Los años del kirchnerismo aumentaron la atención en estas movilizaciones, ya que los movimientos sociales afines al gobierno nacional constituyeron uno de los componentes centrales de la objetivación de sus apoyos sociales populares (Vommaro, 2008). Ya en su trabajo fundador sobre los movimientos piqueteros, Maristella Svampa y Sebastián Pereyra nos prevenían respecto de la conveniencia de entender lo que se visibilizaba en la *ruta* a partir de la sociabilidad construida en los *barrios*. Al emprender este camino hacia el barrio, diferentes investigaciones han encontrado el trabajo político y social, un mundo de regulaciones técnicas, burocráticas y morales que ordenan las relaciones entre participación, trabajo y circulación de retribuciones provenientes de programas sociales, y que configuran formas de *derecho* definidas localmente, pero en el entrecruzamiento entre principios locales, municipales, provinciales, nacionales. Son los propios actores los que hacen jugar allí las diferentes escalas. Han encontrado también que las fronteras entre agrupaciones son lábiles, que entre punteros y piqueteros no había lucha cuerpo a cuerpo en la mayor parte de los casos sino relaciones de competencia y de complementariedad, de superposición de tareas y de multipertenencia. Han encontrado, por fin, que una reconfiguración de la economía moral que define lo justo y lo injusto, así como formas morales de derecho, requiere de herramientas de análisis que restituyan tanto la dimensión productiva de las

actividades barriales como la compleja vida moral que las regula, lejos de las miradas encantadas del mundo popular como espacio de revuelta y libertad, pero también de aquellas que lo sitúan, en cuanto mundo de privaciones materiales, en el lugar de la infraciudadanía clientelar.

Por último, ¿qué transformaciones ha sufrido esta productividad política barrial en los últimos años? Lo hemos dicho: el kirchnerismo, en buena parte, y aun bajo otros principios políticos y morales, continuó un rasgo fundamental de las políticas sociales implementadas en la década anterior: su aplicación local y, en especial, su interrelación con organizaciones sociales insertas en los barrios populares. De hecho, estrechó vínculos con ellas, las proveyó de recursos para la acción social barrial y para reforzar su posición de *referentes*, al tiempo que incorporó en diferentes agencias públicas a muchos de sus militantes. En 2009, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, tramitada en las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o en las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en todo el país, apareció un vector “deslocalizador” de una parte de las políticas sociales. Esta política desenganchó, en parte, la transferencia de recursos monetarios del Estado a los sectores populares de las formas de trabajo político y social. Sin embargo, no es claro que este vector vaya a desarticular la acumulación histórica de esta economía moral de los barrios populares, basada en el trabajo político y social, y en el modo en que las oficinas estatales se articulan con los *referentes* barriales. De hecho, se trata de una matriz que fue reproducida, a escala subnacional, por gobiernos de otros signos políticos, como el de la Ciudad de Buenos Aires. Este siguió el mismo modelo de incorporación de organizaciones sociales afines cuando pudo establecer vínculos más o menos durables con actores barriales. Más vinculado al mundo del voluntariado y las ONG que al de la militancia popular (Vommaro, 2014), en el barrio Los Piletos de Villa Soldati, por ejemplo, instaló oficinas de políticas sociales dirigidas a la juventud en la Fundación Margarita Barrientos. Allí, el voluntariado se articula con el trabajo político y social en la producción de vínculos políticos que anclan al partido de gobierno, el PRO, en el mundo popular, pero que también le permiten a la referente barrial acumular prestigio y movilizar recursos en su trabajo territorial. La matriz de relaciones parece instalada. Todo indica que la economía moral de los derechos de los pobres se ha arraigado en la nueva configuración de las clases populares y en el modo en que el Estado nacional y los subnacionales definen sus intervenciones en torno a la cuestión social.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Colabella, L. (2012), “Asistentes sociales y peronistas vs. dirigentes y referentes piqueteros en La Matanza: una reflexión sobre grados de autonomía y dependencia con el Estado”, en *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, N.º 11.
- Combes, H. y Vommaro, G. (2012), “Relations clientélares ou politisation: pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme”, en *Cahiers des Amériques latines*, N.º 69, pp. 17-35.
- Cortes, R. y Kessler, G. (2013), “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, en *Revista de Indias*, Vol. 73, pp. 239-264.
- Farinetti, M. (1999), “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”, en *Trabajo y Sociedad*, N.º 1, Vol. I.
- Ferraudi Curto, M. (2007), “Cuando vamos de piqueteros. Una aproximación crítica al concepto de identidad”, en L. Rubinich (ed.), *La sociología ahora*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ferraudi Curto, M. (2011), “(Des)encuentros en torno a los sentidos de la política: devolución de la tesis en una organización piquetera”, en *Nueva Antropología*, N.º 75, Vol. 24, pp. 111-134.
- Grimson, A.; Ferraudi Curto, M. y Segura, R. (comps.) (2009) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- James, D. (1990), *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Levitzky, S. (2005), *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Manzano, V. (2008), “Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires”, en *Runa*, Vol. 28, pp. 77-92.

- Merklen, D. (2000), “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador”, en M. Svampa (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos, pp. 81-119.
- Merklen, D. (2005), *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Gorla.
- O’Donnell, G. (1997), “¿Y a mí qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, pp. 165-193.
- Perelmiter, L. (2011), “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en S. Morresi y G. Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, pp. 135-170.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (eds.) (2012), “*Vamos las bandas*”. *Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Quirós, J. (2011), *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Rinesi, E. (2013), “Tres décadas de democracia (1983-2013)”, en *Voces en el Fénix*, año 4, N.º 31, pp. 6-13.
- Schuster, F.; Naishtat, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (2006), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva*, Buenos Aires, Prometeo.
- Svampa, M. (ed.) (2000), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Thompson, E. (1995), *Costumbres en común*, Barcelona, Crítica.
- Vommaro, G. (2007), “‘Acá no conseguís nada si no estás en política’. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política”, en *Anuario de Estudios en Antropología Social, 2006*, pp. 161-178.
- Vommaro, G. (2008), “Les manifestations populaires du pouvoir. Le gouvernement Kirchner et les transformations des classes populaires”, en G. Vommaro (dir.), *La carte rouge de l’Amérique latine*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, pp. 105-129.
- Vommaro, G. (2009), “Diez años de ¿favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral”, en E. Rinesi; G. Vommaro y M. Muraca (comps.), “*Si este no es el pueblo...*”. *Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*, Buenos Aires, UNGS-UNMDP, pp. 141-158.

Vommaro, G. (2012b), “El trabajo político de los jóvenes: notas sobre la participación en espacios locales de sociabilidad política”, en O. Battistini y G. Mauger (comps.), *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 303-329.

Vommaro, G. y Quirós, J. (2011), “‘Usted vino por su propia decisión’: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, en *Desacatos. Revista de Antropología Social*, N.º 36, pp. 65-84.

Wilks, A. (2013), *Las sospechas del dinero*, Buenos Aires, Paidós.

Anexo

FinEs

FINALIZACIÓN DEL SECUNDARIO

Plan de finalización de estudios secundarios

<ul style="list-style-type: none">• Título oficial otorgado por el Ministerio de Educación de la Nación• Cerca de tu casa• Libros de secundaria• Días y horarios flexibles• Gratuito• Cursada de dos días a la semana	Documentación: <ul style="list-style-type: none">-DNI-Certificado de estudios primarios <p>(En caso de no poseerlo te tenés que dirigir a la escuela donde finalizaste la primaria)</p>
<p>¡Si al 30 de junio sos mayor de 18 años y no terminaste la secundaria, acercate!</p>	<p>Para inscripción o consultas acercate a:</p> <p>Gabriela Piedrabuena 349 Boulogne 4587-7050</p> <p>Marcela Thames 2854 pje1 - casa 14 Boulogne 4765-8555</p>
<p>Fecha de inscripción: HASTA 23 DE MARZO</p>	
<p>Se respeta el ritmo de aprendizaje de los estudiantes</p>	
<p>Podés consultar por horarios y cedés en: movimientoevita_sanisidro@yahoo.com.ar Facebook: Movimiento Evita San Isidro</p>	



Ministerio de Educación
Presidencia de la Nación



movimiento
Evita
San Isidro

El desarrollo desde el poder y el territorio¹

Mabel Manzanal

1. Introducción

Con este trabajo buscamos contribuir a un conocimiento más explicativo sobre el desarrollo en América Latina, ya que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más el *desarrollo* determina el campo socioeconómico de las políticas públicas. Para ello, recurrimos a la perspectiva del *poder*, que además se vincula y enriquece en su interrelación con la temática del *territorio*.

Para dar cuenta de los procesos de desarrollo, necesitamos aplicar una mirada *histórica* acerca del devenir socioeconómico de largo plazo e indagar en los *fundamentos filosóficos e ideológicos* que conforman las ideas sobre las que se justifican las acciones de poder. Precisamente, Foucault (2010: 28, el destacado es nuestro) señala: “Las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra tienen esencialmente por punto de anclaje cierta relación de fuerza establecida *en un momento dado, históricamente identificable*”. Foucault se refiere a un momento localizable, punto de partida temporal-espacial necesario para comprender y explicar los procesos sociales relacionados con el desarrollo y el territorio. Y, llevado al campo del discurso sobre *desarrollo*, puede resultar

¹ Este artículo es producto de los trabajos e investigaciones realizados en el marco de los siguientes proyectos: PICT FONCYT-Agencia 2011, 0836; UBACYT 2011, F154; y PIP Conicet (2009, 1879 y 2012, 0273). Todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal. Por otra parte, el contenido del artículo es una síntesis y sistematización de las temáticas y de la bibliografía del Seminario de Perfeccionamiento “Dinámicas territoriales del desarrollo, desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial”, realizado bajo la responsabilidad de Mabel Manzanal y la colaboración de Federico Villarreal, en la Universidad Nacional de San Luis, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales, Villa Mercedes, San Luis, del 25 al 27 de octubre de 2012.

revelador preguntarse, como lo hace Foucault en relación con los discursos de verdad, “¿cuáles son las reglas de derecho que las relaciones de poder ponen en acción para producir discursos de verdad?” (Foucault, 2010: 34).

Las temáticas que nos ocupan están determinadas, explícita o implícitamente, por *relaciones de poder y de dominación*. Relaciones asimétricas, relaciones de desigualdad entre los actores participantes (a partir del control diferencial de ciertos recursos: económicos, de información, ideológicos, científico-tecnológicos) que implican capacidades diferenciales para *instituir el desarrollo*.

Transformar, producir e imponer acciones y voluntades (sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no) está en la génesis misma del *desarrollo*. Allí las relaciones de poder aparecen y se expresan tanto en el campo de la cultura, en el ámbito del deber ser (de los valores, de las normas), como en el campo de la estructura social, el del ser, lo que realmente es (asociado al poder, a la estructura social).

Por su parte, para comprender más adecuadamente los fenómenos asociados con el *poder*, Portes (2006: 236) enfatiza la necesidad de mantener la distinción entre cultura y estructura social realizada por la sociología moderna desde mediados del siglo xx. Y Bourdieu ([1999] 2006: 65 y ss.) subraya la importancia de distinguir entre el poder simbólico (más invisible) y el poder material (más visible).

En cualquier caso, seguramente el poder no se expresa abiertamente; se oculta, se enmascara, tras la producción de verdad, ya que de no ser así perdería su efectividad para *dominar*, para lograr que el otro actúe sin ejercer su propia autonomía, sin llevar a la práctica su propio discurso, su propia verdad.²

Por su parte, Foucault (2010: 34) afirma que “en una sociedad como la nuestra –aunque también, después de todo, en cualquier otra–, múltiples relaciones de poder atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social; no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso verdadero [...]. El poder nos

² En relación con la temática de la *autonomía*, en Manzanal (2007: 44) señalamos: “Castoriadis (1993: 174), en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria, dedica un apartado a esta problemática. Comienza definiendo *autonomía* desde la perspectiva individual, y sostiene que es ‘la legislación o la regulación’ por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomía, que es ‘la legislación o la regulación por otro’. Reafirmando esta idea, sostiene que la *autonomía* constituye ‘mi discurso [que] debe tomar el lugar del discurso del otro’ (*ibid.*: 175). El discurso del otro es el ‘discurso que está en mí y me domina, [que] habla por mí’. Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy dominado. Del mismo modo, observamos una referencia no explícita al poder, pues es a través del poder que es factible dominar, imponer un discurso dominante o bien liberarse del ‘discurso del otro’”.

somete a la producción de la verdad y solo podemos ejercer el poder por la producción de la verdad”.

Es en el marco de este enfoque sobre el poder, presente en el territorio, en la dominación, en el rol del Estado, que proponemos analizar el *desarrollo* como resultado y como praxis política.

2. Desarrollo: ¿un devenir?, ¿una política?, múltiples contradicciones³

Desarrollo es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones, varias de ellas contradictorias y ambivalentes.⁴ Las referencias al *desarrollo* son múltiples y plenas de adjetivaciones: ambiental, económico, endógeno, humano, local, regional, rural, social, sostenible, sustentable, territorial, y varias más. Lo cual conduce a confusiones y problemas de interpretación resultantes de las numerosas acepciones del término-concepto *desarrollo*. Más aún porque suele usarse sin adjuntar, ni requerir, especificación alguna, producto de que –un término tan común y tan frecuentemente usado– lleva a suponer que todos estamos refiriéndonos a lo mismo o sabemos de qué se habla, y sin embargo no es así.

Además, y más allá de su polisemia, señalada frecuentemente por distintos autores, otras cuestiones en este *término-concepto* suman dificultades. Porque *desarrollo* es tanto un *término* de uso común como un *concepto* producto de elaboración y discusión teórica (más o menos explicitada).

Como término puede referirse a un proceso que está actualmente transcurriendo, o que pertenece al pasado, o que se visualiza o proyecta para el futuro. Y, frecuentemente, esta pertenencia a distintas etapas del devenir histórico tampoco se explicita, y debe ser deducida por quien lee o escucha. En general, su uso como término tiene que ver con una referencia al *acontecer* (social, político, económico y cultural) de una determinada sociedad o comunidad.

Pero esta identificación con el *acontecer* (o lo acontecido, o los resultados) suma contrariedades interpretativas, ya que también puede estar vinculada tanto con una mera descripción (término) como con una cuestión analítica (concepto). En este campo de imprecisiones juega un rol importante la frecuente asociación de desarrollo con progreso (que aparece en el propio diccionario de

³ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2013).

⁴ Lo cual sucede aunque lo analicemos solo a partir de las ciencias sociales (ya que también es un término aplicado en las ciencias naturales y la biología, entre otras).

la lengua).⁵ Pero esto tampoco es una constante: porque su identificación con la evolución y/o los cambios no siempre se visualiza como *progreso*.

En definitiva, creemos que una de las cuestiones que más desorden de comprensión produce es su uso indiscriminado, amplio y sin explicitación, bajo la creencia de que todos sabemos de qué hablamos y qué estamos significando.

Nuestro interés, aquí, se centra en los aspectos teóricos del concepto *desarrollo* (en la filosofía que lo envuelve, en el discurso de verdad que contiene).⁶ *Desarrollo*, como concepto, suele ser aplicado en: 1) descripciones y análisis que se refieren al devenir histórico, social, cultural, económico, institucional de un ámbito espacial determinado (país, ciudad, región); y 2) propuestas de política pública, como formas de acción alternativas respecto a las que se formularon y aplicaron hasta entonces (y, en general, siempre fijando metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos). Ambas acepciones están muy interconectadas, ya que lo común es que se parta de una descripción y un análisis del desarrollo acontecido, de los resultados alcanzados, para luego estar en condiciones de formular una propuesta de política o acción, transformadora y superadora, de la historia previa de *desarrollo*.

Gustavo Esteva (1996) observa que la “era del desarrollo” y la identificación ampliada del subdesarrollo se gestó el 20 de enero de 1949, cuando asumió Harry S. Truman la presidencia de los Estados Unidos (1945-1953) y, explícitamente, en su discurso inaugural dijo: “Debemos emprender un nuevo programa, audaz, que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y de nuestro progreso industrial sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas’. [...] Al usar por primera vez en ese contexto la palabra *subdesarrollo*, Truman cambió el significado de desarrollo y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera discreta o descuidada a la era de la hegemonía norteamericana. [...] Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada *subdesarrollo*” (Esteva, 1996: 53 y ss.).

Sin embargo, hoy sabemos que América Latina continuó manteniendo y aun acrecentando su perfil desigual en perjuicio de un sector social mayoritario, postergado y marginal. Si bien con diferencias según los países, se reconoce

⁵ El *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)* da tres definiciones de desarrollo. En las dos primeras se refiere al término (asociadas con la acción y el efecto de desarrollar), y en la tercera acepción se refiere al concepto (que identifica asociado con la economía), y lo define del siguiente modo: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”.

⁶ Sin embargo, cabe aclarar que también usamos (aunque tomando ciertos recaudos) *desarrollo* como término de uso común, porque no nos resulta fácilmente reemplazable.

actualmente que América Latina es el continente más desigual del planeta (CEPAL, 2010).

Comprender estos procesos exige reflexionar acerca de los cambios operados durante los últimos setenta años que transcurrieron desde la segunda posguerra a la actualidad. Porque fue precisamente en los primeros años de ese período de posguerra cuando en la mayoría de los países de América Latina comenzaron a diseñarse y a difundirse políticas de intervención pública como opciones necesarias para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como “primer mundo”.

Durante ese período, podemos distinguir las siguientes propuestas: una, asociada al período desarrollista de la *planificación nacional y regional*, que se dio aproximadamente entre 1950 y 1980, según los países y sus realidades. Luego, aparece una renovada ortodoxia neoliberal, con acento en el *desarrollo endógeno*, que se difundió como desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo territorial rural (DTR).⁷

Vale aclarar que este segundo período comienza luego de un interregno, el cual se da en torno a la década de 1980, conocida como la década pérdida o de la deuda de América Latina. Y que en realidad fue la década que habilitó la ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, y se constituyó en el intervalo temporal durante el cual se inició y comenzó a consolidarse inexorablemente el neoliberalismo (Manzanal, 2010: 18).

Es notorio que hayan pasado setenta años de aquellos primeros intentos y no haya habido *desarrollo* que lograra modificar la situación de desigualdad presente en América Latina. Son los propios organismos internacionales, que en cada momento promocionaron aquellas acciones, quienes hoy lo reconocen (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]).

⁷ El DTR aparece ya avanzados los primeros años de la década del noventa y continúa en el presente, aunque con diferencias según los países).

3. Desarrollo y poder: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación⁸

En sus orígenes, luego de la Segunda Guerra Mundial el término-concepto *desarrollo* aparece con un sentido cargado de esperanza para pensar el futuro de las sociedades del mundo, en particular de las que, desde una concepción eurocéntrica, se encontraban en desventaja según diferentes indicadores económicos y sociales, es decir, las integrantes del tercer mundo: Asia, África y América Latina.

En sus primeras expresiones, hacia la segunda mitad del siglo xx, *desarrollo* era un término-concepto cuyo contenido rebotaba de promesas, metas a alcanzar y obstáculos a superar, imágenes que conducían a imitar los logros de sociedades avanzadas. Entonces, el desarrollo era posible para los países subdesarrollados, también llamados en vías de desarrollo. Solo se necesitaba modernizarse, adoptar las pautas culturales del primer mundo y seguir los pasos y las condiciones que nos indicaba el comando a nivel mundial del capitalismo. A esta vertiente se la conoció como la “teoría de la modernización”.

Poco después, desde posturas marxistas apareció otra interpretación del desarrollo, ligada a conceptualizar el *imperialismo capitalista*. Porque hasta ese momento no se explicitaba que el desarrollo postulado se enmarcaba y delimitaba en el contexto del capitalismo y, desde luego, tampoco se aclaraba cuáles eran sus implicancias en el contexto mundial.

Recién hacia mediados de la década del sesenta, con el surgimiento de la teoría de la dependencia, aparecieron las visiones críticas. Autores como Gunder Frank, Cardoso y Falleto, Samir Amin y Furtado introdujeron desde perspectivas más o menos próximas al marxismo o, a veces, desarrollistas, según el caso, las primeras diferencias con aquellas otras conceptualizaciones tan optimistas acerca del futuro del tercer mundo. En apretada síntesis, sostuvieron que la trayectoria de desarrollo dependía del desempeño capitalista. Y que este difiere entre los países debido a condiciones socioeconómicas y políticas de carácter estructural, que luego determinan diferentes inserciones en el contexto internacional.

Desde entonces, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos, como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc., se lo ha ligado al crecimiento o a la distribución, pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la política y de los políticos. Desde aquí –y para acceder al consenso popular–,

⁸ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2010).

se lo ha cargado de considerandos morales. Pero poco se ha dicho acerca de que el *desarrollo*, bajo cualquiera de sus modalidades de divulgación, implica una estructura de poder y de dominación, y que siempre viene asociado con “el moderno Estado-nación que ha resultado ser fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista en todas partes. En el orden capitalista hay una asociación crucial entre el Estado-nación moderno y el desarrollo” (Quijano, 2000: 75).

Un ejemplo de ello sucede cuando el Estado nacional y/o los Estados provinciales favorecen e impulsan las oportunidades de inversión del capital extranjero bajo la consigna de que su interés de invertir en el país es la mejor oportunidad para el crecimiento nacional y, consecuentemente, una real contribución para el desarrollo. De este modo, se promueve el avance de la extranjerización en los ámbitos nacionales, a partir de una legislación más permisiva y de la desregulación de las normativas restrictivas previamente existentes. Incluso, se facilita el ingreso de estas inversiones de alta rentabilidad subsidiando su actividad. Y tanto los Estados nacionales como los provinciales aplican diferentes mecanismos para garantizarles la rentabilidad a los grandes inversores, además de gestionar recaudos legales que aseguran y facilitan la salida del capital y de sus beneficios (sin obligación de reinversión alguna en el territorio nacional).

En Argentina y otros países de América Latina, múltiples situaciones dan cuenta de estos procesos. Entre ellos vale mencionar: la extracción y explotación minera a gran escala a lo largo de toda la cordillera; la desnacionalización de actividades tradicionales como la fruticultura y la vitivinicultura; la apertura a las inversiones en general y del turismo internacional en particular de zonas de reservas naturales o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad –como la Quebrada de Humahuaca en Jujuy, Argentina–; y la promoción de actividades de elevada rentabilidad internacional sin controlar sus consecuencias socioambientales, como sucede con la expansión de la soja y la deforestación y con la expansión de los agronegocios, en general, que avanzan destruyendo culturas y comunidades, desplazando poblaciones originarias y pequeños productores, y aumentando los procesos de desertificación.

Cada una de estas situaciones implica la irrupción de nuevos actores y la desaparición de otros. Y lo mismo sucede con el surgimiento y el desplazamiento de tecnologías, actividades productivas, empresas e infraestructuras de transporte y comunicación. Todo confluye y contribuye a la transformación de los espacios locales, regionales y nacionales. El resultado es que la producción de los territorios se dinamiza, con resultados diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y de la dominación en ellos.

Cuando se analizan estos y otros procesos socioeconómicos y territoriales aparece claramente que la cuestión del *desarrollo* está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder, asociadas con el accionar del Estado, la gestión de los gobiernos, la apropiación de recursos, las disputas por el territorio, la institucionalización de ventajas y beneficios. Todas ellas constituyen acciones dirigidas a consolidar la dominación de un determinado sector o grupo social frente a otro u otros, lo que conforma un campo de permanente conflicto entre intereses opuestos. Y de este modo se configuran las diferentes modalidades y propuestas de desarrollo (a través del Estado, el gobierno, el territorio, la institucionalidad, el conflicto, la dominación).⁹

4. Desarrollo: sus variadas caracterizaciones espaciales a través de la política pública¹⁰

En sus orígenes, el análisis económico hizo abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores.¹¹ Recién hacia 1920 este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Los estudios sobre el espacio y su inserción en la política pública tuvieron su auge en América Latina con la segunda posguerra, bajo el llamado Estado de bienestar, como forma de enfrentar las desigualdades sociales y espaciales producto del desarrollo polarizado del modelo desarrollista y de la sustitución de importaciones. La planificación del desarrollo nacional y regional fue promovida desde la Alianza para el Progreso (1961-1970) como forma de enfrentar una potencial expansión de la Revolución cubana (1959) al resto de América Latina. Hacia la década de 1980, con el surgimiento y luego hegemonía del modelo neoliberal, el análisis y la planificación del desarrollo desaparecieron como cuestión problemática de la agenda de la política pública.

Recién a mediados de la década de 1990 resurgió un modernizado discurso regional que provino del propio neoliberalismo bajo la denominación

⁹ En los dos últimos apartados de este trabajo se retoman y definen los conceptos relacionados con *poder* y *dominación*.

¹⁰ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

¹¹ Con la excepción de Von Thünen, considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

de desarrollo endógeno. Este se centró en la identificación de territorios con condiciones de *atractividad* para captar el capital y las inversiones foráneas (con eje en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales).

Desde entonces abundan nuevas y renovadas ideas, términos, conceptos y propuestas asociados al territorio y a su desarrollo. Desarrollo local, descentralización, participación, organización, asociativismo, innovación colectiva, competitividad sistémica y concertación público-privada son tan solo algunas de las muchas proposiciones que conforman el amplio repertorio vinculado al desarrollo territorial, desde diferentes vertientes ideológicas, incluso opuestas y (casi) simultáneas en tiempo y espacio.

Tanto desde la perspectiva reformista liberal como desde la neoliberal, y aun desde la economía radical, se utilizan conceptos o instrumentos similares (sociedad civil, ONG, innovación, redes, territorio, instituciones) que se traducen en propuestas, programas, proyectos, que no siempre es posible diferenciar.

En general, la mayoría de estos encuadres expresan una visión de mundo referida al deber ser del territorio. El territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local.

La focalización del desarrollo en los territorios enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. Son estos –los aspectos positivos y progresivos de los territorios– los que deben multiplicarse y profundizarse. Tanto se subrayan estas cuestiones que se llega a considerar que *solo son territorios los ámbitos espaciales competitivos a nivel global, mientras que los no competitivos no serían territorios*. Es decir, para ser territorios habría que mostrar potencialidad para un desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, historia, cultura, población, identidad. Y, además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, uniones, asociativismo, articulación entre organizaciones locales o extralocales.

Precisamente, un ejemplo de estas propuestas, en el campo de la cuestión rural, es el Desarrollo Territorial Rural (DTR), que comenzó a difundirse a fines de la década de 1990, postulado como una alternativa superadora de las tradicionales metodologías de intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales pobres. Organismos internacionales de cooperación incorporaron este marco para la acción en su política de financiamiento para el desarrollo: “Numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque” (Schejtman y Berdegué, 2006: 45).

En este marco, el DTR tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, y subraya para ello la importancia de: 1) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico; 2) la articulación con los mercados globales; y 3) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión. Precisamente, se subraya que, independientemente de las diferentes inserciones en la estructura socioeconómica de los actores, importa “que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (Schejtman y Berdegué, 2006: 63-66).

En definitiva, el DTR, en su versión original y más ortodoxa, considera que los territorios rurales que se *desarrollan* consiguen posicionarse en mercados dinámicos asociándose entre los actores locales, superando las disputas locales, buscando el consenso y articulando con otros actores y territorios, rurales y/o urbanos: “La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes” (Schejtman y Berdegué, 2006: 67).

Sin embargo, la situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país, y de América Latina en general, nos obliga a tener presente que en la mayoría de ellos la carencia de recursos humanos, ambientales y materiales es una verdadera limitante para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global, salvo particulares excepciones. Pero fundamentalmente *es imposible ignorar las relaciones de poder y dominación presentes en los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de campesinos, productores familiares y trabajadores rurales* en ellos. Sin contar con que resulta poco serio pensar que esta estructura rígida e históricamente consolidada puede ser fácil y *voluntariamente* superada.

Por el contrario, pensamos que no es condición *sine qua non* que, para generar oportunidades de mejora social en el ámbito rural, se requiera su inserción en mercados dinámicos. Desde luego, depende siempre de los objetivos que nos planteemos. Si de lo que se trata es de la inclusión de las mayorías postergadas, entonces lo que importa es modificar las *relaciones de poder* existentes históricamente.

Para lo cual se deberían identificar acciones de política que permitan ir transformando las relaciones de poder preexistentes. Especialmente teniendo en cuenta que, en general, la *dominación* se ejerce a través de: 1) el control de sectores clave en el proceso de acumulación capitalista (como la tenencia y

disponibilidad de la tierra y del agua y otros recursos productivos, el manejo de las instituciones, de la información, de las innovaciones, etc.); y 2) alianzas de poder (integradas generalmente por el Estado, el capital internacional y los sectores más dinámicos de la burguesía nacional).

Consecuentemente, se torna necesario para los sectores postergados aumentar su capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales, buscando una mayor injerencia en la producción del espacio, en el control de las instituciones, que les permita aumentar y consolidar su poder para construir nuevas relaciones de poder. Porque “el individuo es un efecto del poder y, al mismo tiempo, en la medida misma en que lo es, *es su relevo: el poder transita por el individuo que ha construido*” (Foucault, 2010: 38).

Discernir y adentrarnos en estas cuestiones requiere profundizar nuestro conocimiento sobre el territorio y su asociación con el poder. Y como señala Foucault (2010: 42, el destacado es nuestro), “el análisis del poder debe encauzarse hacia la dominación (y no hacia la soberanía), los operadores materiales, las formas de sometimiento, las conexiones y utilizaciones de los *sistemas locales de ese sometimiento* y, por fin, hacia los dispositivos del saber”. Foucault (ibídem) sostiene que resulta más revelador el análisis del poder desde las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianidad, que enfocarlo “por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan”.

5. Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder¹²

Precisamente, para continuar profundizando el conocimiento acerca del *desarrollo* necesitamos indagar la problemática del territorio. En primer lugar, porque el *desarrollo*, tanto sea visualizado como una experiencia concreta, un resultado o una política, siempre se materializa a través de ámbitos espaciales que reconocemos como *territorio*. Asimismo, porque el *territorio*, desde vertientes críticas de la geografía, expresa también relaciones sociales, relaciones de poder. En otras palabras, desarrollo y territorio están profundamente interrelacionados.

Una consensuada identificación del *territorio* lo asocia con la *producción social del espacio*. Es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente. Esta noción asimila *territorio y espacio social* re-

¹² Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

curriendo a la ya clásica definición de *espacio* de Lefebvre: “La práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo con sus cualidades y atributos, de acuerdo con la sociedad o con el modo de producción en cuestión y de acuerdo con el período histórico. Relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables” (Lefebvre, 2005: 46).

Así, las diferentes prácticas socioespaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, actividades de servicios, artísticas y culturales, imposición de símbolos, creencias y valores) van a dar cuenta de determinado *territorio*, de diferentes manifestaciones de *espacialidad* que expresan el desarrollo y la desigualdad social.

Precisamente, Soja (1993: 158-159, la traducción es nuestra) propone una interpretación materialista de la espacialidad. De hecho, una de esas premisas es que “la interpretación materialista de la historia y la interpretación materialista de la geografía están inseparablemente entremezcladas y son teóricamente concomitantes, sin ninguna priorización intrínseca de una en relación con la otra”.

Parte de la caracterización que realiza Soja (1993: 158, la traducción y los destacados son nuestros) nos allana el camino para trabajar con *territorios* específicos y buscar su comprensión:

- La *espacialidad* es un producto social consustanciado y reconocible, parte de una *segunda naturaleza* que incorpora, al socializarlos y transformarlos, los espacios físicos y psicológicos.
- Como producto social, *la espacialidad es, simultáneamente, un medio y un resultado*, el presupuesto y la encarnación de la acción y de las relaciones sociales.
- La estructuración espacio-temporal de la vida social define el modo como la acción y la relación social (inclusive las relaciones de clase) son materialmente constituidas, concretizadas.
- El proceso de constitución/concretización es problemático, *repleto de contradicciones y de luchas* (en medio de muchas cuestiones recurrentes y rutinizadas).

La *espacialidad* vista como producto social, como medio y resultado, repleta de contradicciones y luchas, se repite cuando analizamos el *territorio* y el *desarrollo*. Todas estas cuestiones son un producto social, un medio y un resultado, y como tales son reflejos de las relaciones de poder.

En definitiva, cuando buscamos explicar las causas que llevan a la producción de diferentes *espacialidades* y entender la *producción social del espacio* necesitamos investigar las relaciones de poder constituyentes.

Recién cuando el *territorio* aparezca claramente asociado con el ejercicio del *poder* expresará su esencia más sustantiva, porque la *producción social del espacio no es otra cosa que el resultado del ejercicio de relaciones de poder*.

Para conocer esta realidad, sus manifestaciones específicas y particulares, necesitamos visualizar los aspectos particulares y más concretos de las experiencias de vida y trabajo cotidianas, de los aparatos de saber local, que nos permitan identificar y describir las variadas formaciones y redes, materiales y simbólicas, del territorio y la red de relaciones de poder que las constituyen. Dicho relevamiento empírico, para ser comprendido y para dar cuenta del poder necesitará (además de ser sistematizado) articularse con otras expresiones materiales y simbólicas de cada vez mayor nivel de abstracción, de modo de permitir avanzar hacia niveles vinculados con las manifestaciones menos visibles, más *ocultas*, de las relaciones de poder que ese territorio particular expresa.

Sack (1986: 19, el destacado es nuestro), por su parte, utiliza el concepto *territorialidad*, y lo define “como el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Esta área será llamada *territorio*”. Este concepto de *territorialidad* nos resulta de interés porque Sack (1986: 21-22) propone “tres relaciones interdependientes” que están contenidas en su definición y que descubren distintas formas de expresión de la *territorialidad*, y, en definitiva, de ejercicio del poder en el *territorio* (que resultan útiles al momento de realizar investigaciones empíricas sobre esta cuestión). Ellas son:

- La territorialidad debe involucrar una forma de clasificación por área (refiriéndose por área al ámbito de pertenencia, que identifica, delimita, lo que es “propio” de lo que es ajeno).
- La territorialidad debe contener una forma de comunicación (que puede ser un rótulo, un signo, tal como se encuentra comúnmente en una frontera, que identifica un límite de posesión y de exclusión).
- Cada instancia de territorialidad debe involucrar un modo de implementar el control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella.

Relevar, en espacios específicos, situaciones como las que aquí se señalan pone en evidencia la relación entre *territorio* y *poder*. Bajo esta indagación, el

territorio aparecerá claramente como una *producción social del espacio*, resultante del ejercicio de prácticas y relaciones de poder. Harvey (1998: 250) lo señala del siguiente modo: “Las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales”.

Por su parte, estas relaciones de poder (explícitas y/o implícitas) son tanto materiales como simbólicas. Porque el espacio se construye diferencialmente según las vivencias, las percepciones y las concepciones particulares de los individuos y de los grupos y las clases sociales que lo conforman. Haesbaert (2006: 93-94) señala esta cuestión del siguiente modo: “El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo [...], una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de ‘control simbólico’ sobre el espacio donde viven (siendo también, por tanto, una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político-disciplinar [y político-económico, deberíamos agregar]: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos”.

Sin embargo, las propuestas que vinculan *territorio* y *desarrollo* ignoran, en su mayoría, la existencia de relaciones de poder entre los actores intervinientes, como también la posibilidad de conflicto entre ellos. Por el contrario, se presume que el conflicto no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. En síntesis, esta concepción significa una importante falencia comprensiva para cualquier proyecto que busque posicionarse como una opción de desarrollo frente a la persistencia de la desigualdad en ámbitos de Latinoamérica. Lo que sucede, en realidad, es que no hay interés por investigar cómo opera el poder en la conformación de los territorios.

Es desde *posturas críticas y radicales* (de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas) que *el territorio es reconocido como ámbito de imbricación de múltiples expresiones del poder*, aunque claramente se trate de relaciones que no son evidentes, porque “por debajo de las ideas de sentido común y presuntamente ‘naturales’ sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha” (Harvey, 1998: 229).

En realidad, ambigüedades, ocultamientos y mistificaciones aparecen repetidamente en el lenguaje y en el sentido común de saberes, ideas y vocablos. Es función de la investigación social el “desenmascaramiento” conceptual que permite explicar la hegemonía de unos pocos sobre el conjunto social.

La Geografía crítica ha asumido solo recientemente un papel activo en el estudio del territorio como ámbito donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y eco-

nómico. Precisamente, Santos (1996: 17) señala que “el papel del espacio en relación con la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la Geografía [...] se puede decir que la Geografía se interesó más por la forma de las cosas que por su formación”.

Lopes de Souza también cuestiona la histórica y absoluta identificación de “territorio con su sustrato material”, cuyo origen proviene de la Geografía política tradicional (Lopes de Souza, 1995: 84). Para esta, el territorio es el espacio concreto “que es apropiado, ocupado, por un grupo social”, al punto de que esta visión “ha usado muchas veces los términos *territorio* y *espacio* indistintamente, oscureciendo el carácter específicamente político del primero”. Según Lopes de Souza, no necesariamente tiene que darse una asociación tan estrecha y rígida con el espacio concreto para que existan territorios. De hecho, sostiene Lopes de Souza (1995: 87-88), “varios tipos de organizaciones espacio-temporales, de redes de relaciones, pueden surgir delante de nuestros ojos sin que haya una superposición tan absoluta entre el espacio concreto, con sus atributos materiales, y el territorio en cuanto campo de fuerzas. [...] Territorios que son en el fondo antes relaciones sociales proyectadas en el espacio que espacios concretos (los cuales son apenas los sustratos materiales de las territorialidades)”.

El mismo autor agrega que existe un rico arsenal conceptual sobre este tema que, sin embargo, se empobrece con las múltiples apreciaciones que se despliegan sobre el término-concepto *territorio* (Lopes de Souza, 1995: 97), como sucede cuando se restringe su interpretación a “territorio nacional” y todo lo que ello evoca: el Estado como gestor por excelencia de grandes espacios, sentimientos patrióticos, gobierno, dominación, etc. (ibid: 81). Por el contrario, los territorios existen y son construidos (y reconstruidos) en las más diversas escalas espaciales y temporales. Desde la más estrecha (por ejemplo, una calle) a una de escala internacional (como los territorios de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN]); y dentro de escalas temporales de siglos, décadas, años, meses o incluso días.

Específicamente, para Lopes de Souza (1995: 78) el *territorio* es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geocológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es “quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”. Esto mismo lo expresa al señalar que un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales,

que a la par de su complejidad interna define al mismo tiempo un límite, una alteridad: la diferencia entre “nosotros” (un grupo, los miembros de una comunidad) y los “otros” (Lopes de Souza, 1995: 86).

Y para concluir consideramos importante mostrar algunos de los diferentes modos como se visualiza el territorio (Manzanal, 2007: 42):

- un espacio producido socialmente y que es el resultado de diferentes formas de interpretación conceptual, mapas, figuras (espacio concebido, representado), de variadas percepciones presentes en símbolos, ideas, concepciones ideológicas o políticas (espacio percibido, simbólico), de vivencias y praxis personales de específicos actores y sujetos (espacio vivido);
- un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades);
- un espacio “banal” (Santos, 1996: 24 y ss.), el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en él;
- un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre “nosotros” y los “otros” (límites que pueden identificarse ya sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambientales).

6. Territorios: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad¹³

Desde la década de 1990, con la profundización del modelo neoliberal y, conjuntamente, de la globalización, ciertos procesos de transformación socioeconómica y política ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios. Nos referimos a la globalización, a la descentralización y a la modernidad, que, generalmente, condicionan simultánea y mancomunadamente el devenir de los ámbitos espaciales.

¹³ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

6.1. Territorios de la globalización

En el presente no es posible pensar lo local y lo regional fuera de lo global, como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local. La particular interrelación que se opera entre lo global y lo local ha dado un impulso a la observación y el análisis de los ámbitos subnacionales, que diferentes autores subrayan desde distintas perspectivas.

Sassen (2007: 12) señala que la globalización plantea una serie de interrogantes para los cuales comienzan a no resultar útiles los supuestos tradicionales de la sociología basados en el “Estado-nación como contenedor de los procesos sociales”. Afirma que en el presente buena parte de lo que sucede en los territorios puede obviar en sus regulaciones y controles al Estado-nación y resultar directamente en “una localización de lo global” o, si no, en “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”.

Las referencias a entidades y regulaciones de lo *global* impregnan profundamente el espesor institucional y social de lo nacional y, en particular, de los territorios que lo componen. Y de este modo se conforma una dinámica multiescalar (que opera a través de todas las escalas: local, nacional, regional, global) producto de los nuevos desarrollos de la comunicación (Sassen, 2007: 29). Pero esto conduce al debilitamiento de los modelos de análisis que hacen foco en la lógica de las relaciones interestatales y en la escala estatal, “cuando lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional” (Sassen, 2007: 27). De aquí se deduce una tendencia a “fortalecer” la gestión, el accionar de los territorios, mientras “disminuye” el rol del Estado-nación.

Por su parte, Santos asimila los territorios con “actores imaginarios”, pues considera que tienen una potencialidad intrínseca para generar procesos sociales que enfrenten la marginación social resultante de la “globalización perversa”. Refiriéndose a esta, sostiene: “La versión política de esta globalización perversa es justamente la democracia de mercado. El neoliberalismo es el otro brazo de esa globalización perversa. Ambos brazos —democracia de mercado y neoliberalismo— son necesarios para reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, en el territorio compartido” (Santos, 1996: 128).

Frente a estas y otras consideraciones similares, creemos que en el presente los territorios llevan impresas nuevas características que obligan a pensarlos como *territorios de la globalización*. Porque, en ellos, sus actores (individuales

y colectivos) están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global, y llegan, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual.

Este modo de identificarlos contribuye fundamentalmente a la elaboración de un marco conceptual y metodológico más acorde con la realidad del presente. La dualidad contradictoria entre lo global y lo local se revela en que los actores de estos territorios:

- integran redes globales aunque también exhiben la desigualdad en sus múltiples aspectos (Sen, 2004);
- conforman mercados únicos de dimensión continental, “no lugares”, todos idénticos e intercambiables (como señala Benko –1994: 247– al referirse a las autopistas, los aeropuertos, los *shoppings*, los supermercados, etc.) pero que, asimismo, representan *el lugar* particular de las vivencias sociales, culturales, étnicas de cada uno de sus habitantes y comunidades;
- constituyen el ámbito de procesos y de instituciones explícitamente globales (Sassen, 2007: 14), así como también son la localización de organizaciones e instituciones definidamente nacionales, regionales y/o locales;
- se incorporan a redes, entidades transfronterizas, y son, a su vez, el ámbito de procesos económicos, sociales, culturales, étnicos, específicamente locales, regionales o nacionales;
- reflejan problemáticas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades (como las redes transnacionales de activistas –organizaciones de defensa del medio ambiente o de defensa de los derechos humanos–), pero, además, evidencian problemas propios de repercusión circunscriptos a lo local, regional o nacional.

En definitiva, en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización, que, como sostiene Harvey (1998: 266-267), conduce a “desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas”. Precisamente, son estos “desplazamientos” en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con el desarrollo, los territorios y el rol de sus actores.

6.2. Territorios de la descentralización

En el mundo occidental en general, y en América Latina en particular, aparece la descentralización neoliberal a favor de los gobiernos locales, en coincidencia con las nuevas propuestas de desarrollo territorial. Ello implica que la viabilidad de estas propuestas queda subordinada al modo como se implemente y ejecute la descentralización (ya sea administrativa, política y/o fiscal).

Pero la descentralización también está vinculada a la globalización, pues esta busca promover vínculos directos con los ámbitos locales y, de este modo, superar los controles y regulaciones nacionales.

Específicamente, la descentralización ha sido un tema vinculado a las políticas de reestructuración del Estado, asociadas a las reformas conocidas como de segunda generación (las de primera generación estaban ligadas con el ajuste económico y las privatizaciones).

En Argentina fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y los municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes. Porque, para la nación, era prioritario transferir determinadas responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. De ahí que los aspectos financieros predominaron en las decisiones.

La efectividad de la descentralización, para la sociedad y la política de los ámbitos subnacionales, aún debería demostrarse. En particular, en cuanto a mayores capacidades y posibilidades para: 1) la gestión administrativa (en áreas sociales como salud, educación, hábitat); 2) el aumento de ingresos y la autonomía fiscal; y 3) la representación política (Falleti, 2006: 320-322).

Muchos interrogantes se plantean si se tiene en cuenta que: 1) las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades territoriales no se corresponden; 2) falta coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado; y 3) se trabaja con rigideces institucionales e intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos. Lo cual se contradice con las propuestas de desarrollo territorial. Porque estas se asientan en una mayor autonomía de provincias y municipios y en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil a través de acuerdos, acciones comunes, coordinación entre instituciones y agencias gubernamentales.

Las transformaciones operadas en los territorios (con sus efectos sobre la población respectiva) producto de la descentralización constituyen una referencia ineludible; por ello, son también *territorios de la descentralización*. Pero, asimismo, porque están sujetos a las nuevas propuestas de desarrollo y no es posible pensar un marco de análisis, ni tampoco un programa de acción, si no se analiza el devenir de esta historia descentralizadora en cada ámbito particular, junto con la transformación administrativa y sociopolítica experimentada. Y, por último, porque la producción de estos territorios, en años recientes, ha sido influenciada por transformaciones materiales y simbólicas, resultantes tanto de los procesos de descentralización como de condicionantes previos.

6.3. Territorios de la modernidad

Junto con estos procesos de globalización y descentralización (y además a causa de ellos) se multiplican las tensiones sociales y aparecen movimientos y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha. En los mismos territorios hasta aquí identificados operan actores con intereses y búsquedas que se complementan y se contraponen. Mientras unos manipulan a la sociedad y profundizan diversas formas de la desigualdad, otros enfrentan las regulaciones y las normas que restringen su “bien-estar” (Sen, 2004).

Touraine (2006: 99) sostiene que frente a las fuerzas que derivan en la marginación y la descomposición social se generan otras, conducidas por actores y sujetos, que se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio.

Estas prácticas y acciones conforman espacios particulares que caracterizamos como *territorios de la modernidad*. Porque son territorios, redes, materiales y virtuales, con actores y sujetos que: 1) tienen capacidad de gestar renovadas y creativas respuestas locales dirigidas a enfrentar a la globalización (que tiende a desnacionalizar y a internacionalizar todo lo que encuentra en su trayecto); 2) buscan construir otra realidad en los lugares donde habitan y trabajan, con sus habitantes y con renovadas perspectivas; y 3) sus acciones trascienden la estructura de clases sociales y la dominación de las jerarquías dirigentes.

De modo similar se expresa Santos (1996: 128) cuando señala que en los territorios se dan luchas que abren oportunidades centradas en la búsqueda y la implementación de otras regulaciones, otras instituciones, propias de cada lugar. Y afirma que el “conflicto” entre las normas hegemónicas y las nuevas normas por las que se lucha “debe ser hoy un dato fundamental del análisis geográfico”.

Touraine ubica al modelo occidental europeo solo como “un caso” de modernización. Y que, habiendo dominado por más de un siglo, se encuentra en *crisis de representación* para asegurar la integración de la sociedad. Porque en él prima el individualismo y tienden a desaparecer las formas de representación de los actores sociales a través de las fuerzas políticas (Touraine, 2006: 72).

Esta *crisis de representación política* se manifiesta en la transformación de las demandas hacia cuestiones de carácter universal, no sectorial, ni grupal ni individual, como lo expresan los reclamos por derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etc. Precisamente, también Sassen se refiere a estas demandas identificándolas como condiciones recurrentes que aparecen en los territorios y que trascienden los tradicionales movimientos sociales (Sassen, 2007: 29).

Se trata de reclamos, demandas, expresiones que trascienden a las sociedades particulares; son producto de procesos concomitantes asociados a la globalización y, por ello, se repiten y suceden en todos los ámbitos subnacionales, aunque con distinta magnitud, extensión y profundidad.

Por todo esto es importante que el análisis sobre el territorio y el desarrollo se enfoque en situaciones donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias contra el orden social e institucional constituido y que se manifiestan en un determinado espacio. Porque es en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado lugar, donde se podrá encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, y aprehender de ellas para proyectar el devenir futuro de modelos de mayor equidad y autonomía.

7. Desarrollo: desde las prácticas del Estado y de la dominación¹⁴

En el nuevo encuadre impuesto por la globalización se produjo un resurgimiento de las discusiones en torno al *desarrollo*. En parte porque el futuro lleno de posibilidades que preveían las propuestas de *desarrollo* no solo no se dio sino que, en general, aumentó el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina y, en general, de los países considerados del tercer mundo. Lo cual puso en evidencia que esta cuestión del *desarrollo* resulta ser un discurso del poder, cargado de retórica, confusión y ocultamiento.

¹⁴ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007 y 2010).

Múltiples y diversas reacciones se suceden producto de la pobreza, la marginación y la desocupación, porque estos flagelos continúan, e incluso avanzan, comprometiendo el futuro de las poblaciones mayoritarias de las respectivas sociedades.

Un creciente descontento por la falta de respuestas muestra la notoria contradicción que el *desarrollo* implicaba. Por lo cual el *desarrollo* no solo fue cuestionado sino, incluso, marginado y excluido del análisis social por algunos autores, mientras otros elaboraron nuevas propuestas desde posturas críticas al modelo dominante, como la noción de “posdesarrollo”, que declaraba la defunción del desarrollo (Escobar, 2005: 17).

Amartya Sen propone otra perspectiva. Sin renegar del capitalismo, postula un desarrollo más *humano*, identificándolo con el “proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí” (Sen, 2000: 25).¹⁵ Sin embargo, nos preguntamos: ¿es posible un desarrollo más humano en el marco de la globalización, con la dominación resultante de las estructuras y relaciones de poder del presente, con los continuados y acelerados procesos de concentración económica, polarización social y destrucción ambiental?

Precisamente desde una posición opuesta y aplicando una perspectiva histórica, Quijano (2000: 82) y Escobar (2005: 20-21) comienzan reconociendo el rol dominante y eurocéntrico que han tenido la discusión y la acción en torno al desarrollo, para luego subrayar la urgencia y la necesidad de producir una descolonización epistemológica como única forma de avanzar en el debate mundial sobre esta cuestión.

Desde allí plantean una discusión en torno a la colonialidad del poder como marco explicativo de funcionamiento de la sociedad latinoamericana. Precisamente, vinculándola con la idea de raza, Quijano (2000: 82-83) sostiene que “la colonialidad del poder fue determinante en el proceso de eurocentramiento del poder capitalista mundial, [...] se configuró un patrón de poder que podemos reconocer como capitalismo mundial, eurocéntrico y colonial/moderno [...] entre europeos o blancos y las *demás razas dominadas o inferiores*”.

¹⁵ Ello implica reconocer la interrelación entre: a) las libertades políticas, vinculadas con las oportunidades para elegir quién gobierna y bajo qué principios (incluyendo los derechos humanos); b) los servicios económicos, asociados a las oportunidades para utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios; c) las oportunidades sociales, referidas a los sistemas de educación y salud; d) la garantía de transparencia, asociada con la divulgación de la información y su claridad; y e) la seguridad protectora, referida a los mecanismos institucionales fijos por desempleo o ayuda para indigentes, para aliviar hambrunas, o, incluso, el empleo público de emergencia (Sen, 2000: 57 y ss.).

Ambos autores consideran que la *colonialidad del poder* es la causa de la debilidad tanto del Estado-nación como de la democracia en los países del tercer mundo. Quijano (2000: 84-85) así lo expresa: “La democratización de las relaciones sociales cotidianas requiere, en todas partes, que los unos y los otros se reconozcan como de la misma naturaleza. La colonialidad del poder, la clasificación racial de la población hace literalmente imposible toda democratización real. Por eso, como lo muestra sin atenuantes la experiencia latinoamericana, el desarrollo de Estados-nación en estos países solo ha sido viable de modo parcial y precario. Si hay algo de incompleta biografía en estas tierras es, justamente, el Estado-nación. Y mientras la colonialidad no sea erradicada, ese proceso no podrá culminar”.

En nuestras investigaciones, la colonialidad del poder se torna evidente en varios casos. Por ejemplo, lo observamos en las propuestas de desarrollo rural, local y territorial elaboradas a partir de visiones y prácticas de desarrollo endógeno provenientes de los países centrales y promovidos por el financiamiento internacional (asociado con su necesidad de aplicar rentablemente los ingentes fondos disponibles del capital financiero que circula por el mundo buscando opciones de inversión rentable).

Sin embargo, el análisis de la colonialidad del poder exige subrayar, conjuntamente, la cuestión del rol del Estado en el sistema capitalista. Investigar la especificidad de la problemática latinoamericana y la debilidad del Estado-nación en estas latitudes requiere relevar acciones, programas, políticas de los Estados-nación que también dan cuenta de su vinculación con el sostenimiento del sistema capitalista en general. Es decir, tanto la colonialidad del poder como el rol que el *Estado-nación* cumple en el sistema capitalista son discusiones y enfoques necesarios en el estudio sobre desarrollo, territorio y poder.

Para lo cual consideramos útil comenzar con la definición de Estado aportada por O'Donnell (1977: 2), quien lo considera como “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada [...] lo político como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación”. Este autor, asimismo, considera a la *dominación* como “la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia”.¹⁶

¹⁶ Max Weber ([1922] 2005: 43) señala: “Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”. Lo cual queda más explicitado cuando sostiene: “Entendemos por *dominación* un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (*mandato*) del *dominador* o de los *dominadores* influye sobre los actos de los otros (del *dominado* o de los *dominados*), de tal suerte que un grado socialmente

Esta concepción se enriquece con los aportes de Harvey (2006: 84, el destacado es nuestro) sobre el Estado. Si bien Harvey parte de Marx y lo caracteriza como Estado capitalista, como un *instrumento de dominación de clase* (porque se organiza para “sustentar la relación básica entre capital y trabajo”), luego señala que esta concepción da cuenta de un Estado abstracto, teórico, y que resultaría *muy arriesgado proyectar esta concepción a un análisis histórico sin las intermediaciones necesarias*. Todo caso concreto y particular requiere incorporar las complejidades de la vida y sociedad real, de lo contrario se corre el riesgo de elaborar una ficción, una entidad “autónoma y mística” (p. 89). Harvey afirma que “los mecanismos de dominación de clase del Estado democrático burgués [...] son difusos y sutiles” (p. 86 –con referencias a Gramsci y Miliband–). Y esto es así porque los conflictos de intereses entre las fracciones del capital requieren que sean arbitrados para sostener el sistema en nombre del “bien común”, del mismo modo que el Estado debe regular y preservar ciertas funciones mínimas (derechos de propiedad, movilidad, libertad, igualdad [p. 85]) para cuidar el funcionamiento del modelo capitalista como un todo.

Por su parte, Foucault (2010: 29) afirma que el poder político (está refiriéndose al Estado) tiene el rol de reinscribir perpetuamente determinada relación de fuerza, “de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros”.¹⁷

De ahí que en el análisis del Estado, de lo político y de la dominación – donde siempre está implícito el poder– se suceden múltiples contradicciones cuando se observan en un determinado momento y proceso histórico y en relación con una praxis de gestión particular asociada al desarrollo y al territorio. Es en este marco que las instituciones del Estado funcionan como “actores públicos” que cumplen diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, lo que conduce a estrategias y alianzas que configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual –al menos formalmente– el Estado es garante (Thwaites Rey, 2004).

relevante de estos actos tiene lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato” (Weber, [1922] 2005: 699). Esta lúcida interpretación fue enriquecida más recientemente con los aportes de Bourdieu, quien considera que en el presente la dominación aparece cada vez de forma más impersonal y mediada por las instituciones. La visión de Bourdieu (2006: 51) sobre los “modos de dominación” actualiza y complementa la de Max Weber.

¹⁷ Foucault hace estas afirmaciones en una clase dada el 7 de enero de 1976 en el marco de un curso centrado en el análisis de la guerra, que entonces era el objeto de estudio de sus investigaciones sobre las relaciones de poder.

Desde esta perspectiva, la *política pública* se constituye, como señalan Oszlak y O'Donnell (1995: 112) en “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Es tarea de la investigación social, precisamente, a partir de la indagación de estudios de caso, descubrir las articulaciones que ligan estas múltiples acciones contradictorias, revelar el discurso de verdad que las sostiene y, asimismo, “desenmascarar” la red de relaciones de poder que entreteje este entramado de materialidad y simbolismos que configura el territorio.

8. Desarrollo: un eufemismo del poder, para investigar...

Abordar el análisis de estas temáticas que se refieren al desarrollo y al territorio en el marco de las políticas públicas, del Estado y de las relaciones de poder y dominación conlleva un verdadero desafío de indagación teórico-empírica para cualquier investigación académica en ciencias sociales que, además, se esfuerce en subrayar la perspectiva latinoamericana.

En los apartados previos pusimos en discusión que lo que se denomina *desarrollo* (ya sea desde su acepción asociada a una política o visto como el resultado de una política) es en realidad un diseño, una propuesta o un hecho que no desalienta la polarización y la desigualdad que domina el panorama latinoamericano —aunque así se lo explicita—, sino que, por el contrario, contribuye a generarlas. Esto es posible porque se desenvuelve bajo prácticas veladas que ocultan el accionar del poder mientras se enuncian idealistas propuestas de gestión pública que se constituyen en el discurso de verdad.

Es importante tener presente, como señala Sachs (1996: 5), que el desarrollo es “una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades”. Por ello, constituye una tarea imprescindible dismantelar la estructura mental que gira en torno al desarrollo y que “impregna no solo las declaraciones oficiales sino hasta el lenguaje de los movimientos de base” (Sachs, 1996: 5).

Entonces, se trata de introducirse en su esencia y entender que, en realidad, *“desarrollo” es un eufemismo que oculta el poder que lo construye, que lo aplica y que lo difunde*. Desarrollo, más allá de su apariencia y de su descripción explícita o no, *expresa el poder* a través de un discurso de verdad que se construye para y por el poder.

Como tal, es un concepto socialmente engañoso, asociado a la confianza, al optimismo, a la ilusión de futuro, pero cuyo trasfondo, a veces, se suele desconocer, y otras veces se oculta. Y no siempre intencionalmente, porque se trata de una modalidad de funcionamiento *institucionalizada* en la sociedad, en el sistema. En otras palabras, constituye una negación necesaria para alcanzar (a través de su aceptación, difusión y/o aplicación) objetivos, logros, resultados.

Sin duda, una mirada inquisidora y crítica del *desarrollo* pondría al descubierto sus variadas formas de *instituir y consolidar* la desigualdad social.¹⁸ Y podría avanzarse más aún si buscamos revelar el *poder* que se mistifica tras toda propuesta de *desarrollo*, porque entonces podríamos comprender acabadamente el discurso de verdad que sustenta al *desarrollo*. Se trata, sin duda, de una tarea sumamente compleja, para la cual deberíamos comenzar por tener presentes algunas de las advertencias de método sugeridas por Foucault.

En primer lugar, en cuanto a *cómo* analizar el poder: “No considerar al poder como un fenómeno de dominación, macizo y homogéneo [...] debe analizarse como algo que circula, o mejor, como algo que solo funciona en cadena [...] nunca está en las manos de algunos, nunca se apropia como una riqueza o un bien. [...] *El poder se ejerce en red y, en ella, los individuos no solo circulan, sino que están siempre en situación de sufrirlo y también de ejercerlo* [...] En otras palabras, el poder transita por los individuos, no se aplica a ellos” (Foucault, 2010: 38, el destacado es nuestro).

En segundo lugar, en relación con *dónde* descubrir el poder: “No analizar el poder en el plano de la intención o la decisión, no procurar tomarlo por el lado interno, no plantear la cuestión (que yo creo laberíntica y sin salida) que consiste en decir: ¿quién tiene, entonces, el poder?, ¿qué tiene en la cabeza?, ¿qué busca quien tiene el poder? Habría que estudiar el poder, al contrario, por el lado en que *su intención –si la hay– se inviste por completo dentro de prácticas reales y efectivas: estudiarlo, en cierto modo, por el lado de su cara externa, donde está en relación directa e inmediata con lo que podemos llamar, de manera muy provisoria, su objeto*, su blanco, su campo de aplicación; en otras palabras, donde se implanta y produce sus efectos reales. Por lo tanto, no preguntar: ¿por qué algunos quieren dominar?, ¿qué buscan?, ¿cuál es su estrategia de conjunto?, sino: ¿cómo pasan las cosas en el momento mismo, en el nivel, en el plano del mecanismo de sometimiento o en esos procesos continuos e ininterrumpidos que someten los cuerpos, dirigen los gestos, rigen los comportamientos? En otros

¹⁸ En Manzanal y Ponce (2013) aparecen diferentes trabajos y colaboraciones que se enmarcan en estas búsquedas.

términos, en vez de preguntarse cómo aparece el soberano en lo alto, procurar saber cómo se constituyen poco a poco, progresiva, real, materialmente los súbditos” (Foucault, 2010: 37, el destacado es nuestro).

Precisamente, por ello propone investigaciones particularizadas en los casos, en los territorios, donde el poder se desenvuelve a través de prácticas concretas. Allí, el *desarrollo*, por ejemplo, se nos revelará desde su expresión más ligada a “la instancia material del sometimiento”.

En tercer lugar, en relación con *cómo* hacerlo Foucault subraya que no se trata de una especie de *deducción* del poder que se inicie en la cúspide, en el centro, y analice hasta dónde continúa hacia abajo, sino que se refiere más a un método inductivo, que parta desde sus expresiones más específicas y particulares. Se trata de “un *análisis ascendente del poder*, vale decir, partir de los mecanismos infinitesimales, que tienen su propia historia, su propio trayecto, su propia técnica y táctica, y ver después cómo esos mecanismos de poder, que tienen por lo tanto su solidez y, en cierto modo, su tecnología propia, fueron y son aún investidos, colonizados, utilizados, modificados, transformados, desplazados, extendidos, etcétera, por unos mecanismos cada vez más generales y unas formas de dominación global. No es esta la que se pluraliza y repercute hasta abajo. *Creo que hay que analizar la manera en que, en los niveles más bajos, actúan los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder*” (Foucault, 2010: 39, los destacados son nuestros).

Esta cuestión, difícil y posiblemente contradictoria, entre los relevamientos más concretos y particulares y las interpretaciones más generales, lo advierte aun con mayor especificidad cuando dice que “bien puede suceder que *las grandes maquinarias del poder estén acompañadas por producciones ideológicas*. Sin duda hubo, por ejemplo, una ideología de la educación, una ideología del poder monárquico, una ideología de la democracia parlamentaria, etcétera. Pero en la base, en el punto de remate de las redes de poder, no creo que lo que se forme sean ideologías. *Es mucho menos y me parece mucho más*. Son instrumentos efectivos de formación y acumulación del saber, métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de investigación y búsqueda, aparatos de verificación. Es decir que el *poder, cuando se ejerce en sus mecanismos finos, no puede hacerlo sin la formación, la organización y la puesta en circulación de un saber o, mejor, de aparatos de saber* que no son acompañamientos o edificios ideológicos” (Foucault, 2010: 41, los destacados son nuestros).

De este modo, partiendo de la base de sus múltiples expresiones en ámbitos espaciales, seguramente podremos alcanzar explicaciones y generalizaciones que nos expliquen el *desarrollo*, que de otro modo quedarían ocultas o enmascara-

das. Precisamente, de eso se trata cuando investigamos estas problemáticas a partir de estudios de caso que nos revelan los mecanismos infinitesimales que conforman el poder y explican el *desarrollo y la desigualdad que lleva implícitos*.

Creemos que en América Latina la aceptación y permanencia de un modelo de desarrollo que se define como el más desigual del planeta (CEPAL, 2010) está, en buena medida, ligada a valores subjetivos y simbólicos que transmite el discurso asociado al *desarrollo*: una parte mayoritaria de la sociedad latinoamericana vive esperanzada por un nuevo, carismático y también energizante discurso sobre *desarrollo* que siempre promete un nuevo modo de enfrentar la desigualdad y la vulnerabilidad social. Al respecto, nos preguntamos si es que “la cultura se ha estructurado simbióticamente en torno a la creencia acerca de la potencialidad de las políticas de desarrollo para transformar la realidad latinoamericana. De ser así, estamos ante un paradigma que ha permeado e impregnado cual dogma y masivamente la conciencia social. Y ello explica el mantenimiento y la renovación de la confianza y de la esperanza hacia un futuro mejor (siempre alejado, siempre más allá) y con potencialidad para cambiar tantas inequidades” (Manzanal, 2013: 41).

Es por todo lo señalado que creemos que el tan mentado tema del *desarrollo* tiene que ser *destronado*, porque su fuerza de convencimiento se renueva al punto de aceptar la desigualdad que domina el panorama latinoamericano y, de este modo, *perpetuarla*.

Referencias bibliográficas

- Benko G. y Lipietz, A. (1994), *Las regiones que ganan*, Valencia, Alfons el Magnanim.
- Bourdieu, P. ([1999] 2006), *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bourdieu, P. (2006), “Los modos de dominación”, en P. Bourdieu (2006), *Campo del poder y reproducción social*, Córdoba, Ferreyra Editor.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU.
- Escobar, A. (2005), “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en D. Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad e Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

- Esteva, G. (1996), “Desarrollo”, en W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC.
- Falleti, T. (2006), “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 183, pp. 317-352.
- Foucault, M. (2010), *Defender la sociedad*, Buenos Aires, FCE.
- Haesbaert, R. (2006), *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand.
- Harvey, D. (2006), *A Produção capitalista do espaço*, São Paulo, Annablume Editora.
- Harvey, D. (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Lefebvre, H. (2005), *The production of space*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Lopes de Souza, M. (1995), “O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en I. De Castro; P. da Costa Gómez y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand.
- Manzanal, M. (2013), “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?”, en M. Manzanal y M. Ponce, *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 17-49.
- Manzanal, M. (2010), “Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina”, en M. Manzanal y F. Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Buenos Aires, CICCUS, pp.17-44.
- Manzanal, M. (2007), “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”, en M. Manzanal; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 15-50.
- Manzanal, M. y Ponce, M. (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, CICCUS.
- O'Donnell, G. (1977), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Documentos CEDES-CLACSO*, N.º 9, Buenos Aires.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, Vol. 2, N.º 4, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 99-128.
- Portes, A. (2006), "Institutions and development: a conceptual reanalysis", en *Populations and Development Review*, 32 (2), junio, pp. 233-262.
- Quijano, A. (2000), "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, N.º 2 (mayo-agosto), pp. 73-90.
- Sachs, W. (ed.) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC.
- Sack, R. (1986), *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, M. (1996), *De la totalidad al lugar*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006), "Desarrollo territorial rural", en J. Bengoa (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, Santiago de Chile, RIMISP-Catalonia, pp. 45-83.
- Sen, A. (2004), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- Soja, E. (1993), *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Thwaites Rey, M. (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo.
- Touraine, A. (2006), *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*, Buenos Aires, Paidós Estado y Sociedad, 135.
- Weber, M. ([1922] 2005), *Economía y sociedad*, México, FCE.

Sobre los autores

Ismael Blanco

Es investigador Ramón y Cajal en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigador posdoctoral Beatriu de Pinós en el Departamento de Políticas Públicas en la De Montfort University (Reino Unido) e investigador predoctoral visitante en la Universidade Federal de Minas Gerais y en la Escola de Governo de la Fundação João Pinheiro. Investiga sobre temas relacionados con las políticas urbanas, la segregación urbana, la regeneración de barrios, la democracia participativa y la innovación social.

Adriana Clemente

Es licenciada en Trabajo Social (UBA) y especialista en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Profesora regular e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y directora del Centro de Estudios de la Ciudad de la misma institución. Fue vicedecana de la FCS (UBA) (2010-2014), directora de la Carrera de Trabajo Social (2000-2004), codirectora de la revista internacional *Medio Ambiente y Urbanización* (1999 y 2009). Profesora de posgrado en la UBA y la UNTREF. Como investigadora, ha dirigido múltiples programas de investigación sobre la problemática urbana con foco en las condiciones de vida de los sectores populares y su transformación. Sus trabajos (artículos y libros) son un aporte específico para el diseño y orientación de las políticas sociales territoriales.

Bárbara Couto

Candidata a doctora en Ciencias Sociales (UBA) sobre la relación Estado-empresarios industriales 2003-2013. Licenciada en Sociología (UBA) y magíster en Política Comparada Latinoamericana (LSE, Reino Unido). Investigadora-docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (UNGS). Especializada en investigación sobre la trama política de las políticas económicas y sobre problemáticas del desarrollo regional y local. Sus publicaciones más recientes son: “El presupuesto participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana” (en coautoría con Rodrigo Carmona) y “Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina”.

Carolina Foglia

Es licenciada en Ciencia Política (UBA) y magíster en Diseño de Políticas y Programas Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora-docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (UNGS) y docente de la Carrera de Ciencia Política de Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investiga sobre procesos de formulación e implementación de políticas sociales en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en la provincia de Buenos Aires. Participa de congresos y seminarios de la especialidad y entre sus principales y más recientes publicaciones se encuentran: “La agenda educativa de la provincia de Buenos Aires. Un análisis desde el institucionalismo histórico” (en Díaz e Isuani [comps.] *Políticas públicas en Estados subnacionales*, Sociedad Argentina de Análisis Político, 2015) y “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad)” (*Estado y Políticas Públicas*, n° 5, 2015; en coautoría con Adriana Rofman).

Rita Grandinetti

Es especialista en Innovación en el Sector Público, se desempeña como consultora de organismos regionales e internacionales con una importante experiencia en la conducción de procesos de modernización de organizaciones públicas y de la gestión de desarrollo territorial y tiene múltiples publicaciones sobre el

tema. Politóloga y doctora por la Universidad Politécnica de Valencia, dirige el Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, donde es investigadora y profesora de Tecnologías de la Administración Pública.

Mabel Manzanal

Es economista de la uba, doctorada en Geografía (UBA) y diplomada en el Programa de Formación de Investigadores (CEUR-Instituto Di Tella, 1977). Es investigadora principal en la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Conicet y profesora titular regular de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Asimismo, dicta cursos de posgrado en universidades nacionales y extranjeras. Investiga y analiza, desde una perspectiva económica y sociopolítica crítica, la interrelación entre desarrollo, territorio y políticas públicas para el caso de la Argentina y América Latina.

Su último libro se titula *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino* (coorganizadora con Mariana Ponce) (CICCUS, 2013).

Marc Martí-Costa

Es profesor investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universidad Autónoma de Barcelona, ha trabajado temas de movimientos sociales, análisis de políticas urbanas, participación ciudadana y procesos de gentrificación en España y América Latina. Ha coeditado varios libros y publicado en revistas como *Urban Studies*, *Urban Affairs Review* y en *European Urban and Regional Research*.

Patricia Nari

Es politóloga y doctora del Programa Innovación, Desarrollo Territorial y Competitividad de la Universidad Politécnica de Valencia. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y coordinadora académica de la Maestría en Gestión Pública

de la misma universidad. Especialista en políticas públicas urbanas y procesos de planificación territorial. Participa activamente en congresos, seminarios y reuniones científicas nacionales e internacionales de su especialidad.

Marc Parés

Es investigador Marie Curie del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), donde dirige el Research Group on Urban Governance, Commons, Internet and Social Innovation (URGOCIS). Ha sido profesor del Departamento de Geografía de la UAB e investigador visitante en la New York University y la University of Manchester. Sus trabajos se han centrado en los campos de la gobernanza urbana, la participación ciudadana, los movimientos sociales, la ecología política y la gestión del agua.

Adriana Rofman

Es socióloga, DEA de la Universidad Paris III y doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Es investigadora-docente del Instituto del Conurbano y coordinadora del Programa Observatorio del Conurbano de la UNGS. Consultora de organismos internacionales, como PNUD e IAF, en temas relativos a la sociedad civil. Sus investigaciones tratan sobre la participación ciudadana y las políticas públicas locales en el Gran Buenos Aires y la relación entre sociedad civil y Estado. Recientemente ha publicado en las revistas *Estado y Políticas Públicas*, *Proyección y Territorios* y ha compilado los libros *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense* (Ediciones UNGS) y *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, en colaboración con A. Villar (Espacio).

Joan Subirats

Es catedrático de Ciencia Política e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus últimas publicaciones son *Otra sociedad. ¿Otra política?* (Icaria); *Decisiones públicas* (Ariel); *España Reset. Herramientas para el cambio de sistema* (Ariel). Colabora con el diario *El País* y en otros medios de comunicación.

Gabriel Vommaro

Es doctor en Sociología por la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, investigador-docente en la UNGS e investigador del Conicet. Trabaja en temas de cultura y prácticas políticas en la Argentina reciente. Entre sus publicaciones se encuentran: *¿Lo que quiere la gente? Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*; *Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia (1983-2013)* (coeditado con Andreína Adelstein); *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar* (en coautoría con Sergio Morresi y Alejandro Bellotti) y *Sociologie du clientélisme* (en coautoría con Hélène Combes).

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

Este libro no se inscribe en una corriente teórica o disciplinar única, sino que aspira a contribuir al desarrollo de una perspectiva de análisis compleja, sostenida sobre la confluencia de tres campos de conocimiento diferentes: participación, políticas públicas y territorio. Términos que remiten, cada uno de ellos, a campos particulares de elaboración teórica, que tienen origen en disciplinas diferentes y han generado una producción científica acorde con la tradición de cada una de esas áreas de conocimiento.

Las problemáticas abordadas en los artículos de este libro –las transformaciones urbanas, los gobiernos locales, las políticas de desarrollo económico y social, la integración social y la vida política y asociativa local–, todos fenómenos de importante presencia en el debate público actual, no podrían ser comprendidas desde una perspectiva unilineal. Por eso, la obra presenta un abordaje interdisciplinario como valor y despliega algunos de los contenidos que están presentes en el nudo que interseca estos tres campos, con el convencimiento de que en el triángulo que queda así conformado anida una perspectiva de análisis de prometedora productividad para la investigación social y para la elaboración de estrategias de acción pública.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

