

Las miradas y las voces: de gestores y académicos en torno a la gestión pública local en Latinoamérica

Cristina Beatriz Díaz

Grupo Política & Gestión
Universidad Nacional de Rosario
Argentina

1. - Introducción

Sobre el contexto de producción y los lugares de encuentro

Las transformaciones operadas a escala planetaria en las tres últimas décadas contribuyeron a consolidar la denominada “nueva visibilidad de lo local”. Los espacios locales - ciudades, comunas y regiones - se nos presentan como territorialidades socialmente construidas por la convivencia de una pluralidad de actores cuya fuerza y dinámica generan redes, entramados, en cuya articulación se dan en grado variable relaciones de cooperación y de conflicto, de asimetría y reciprocidad, de confianza y rivalidad... En cada caso, las resultantes dan cuenta de la dispar potencialidad de esos tejidos sociales - en tanto capital social indispensable- para afrontar en democracia los retos del futuro en el sentido del desarrollo, la equidad y la sustentabilidad de los procesos orientados por las instancias estatales que operan en ellos.

Esta ponencia es producto de reflexiones al respecto, fundadas en los resultados de experiencias integradas de docencia de grado y postgrado, investigación y consultoría desde el grupo Política & Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, desde el año 2000 a la fecha. A saber:

- Los proyectos desarrollados en el marco del Programa CS.202 - Programas de Investigación y desarrollo (PID) - de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario: “Innovación y capacidad en el Estado Local: hacia una matriz de análisis “ (1999-2001); “Crisis y gestión estratégica de ciudades: la propuesta de una caja de herramientas” (2001-2003); Crisis y gestión estratégica: revisando la caja de herramientas” (2003-2005)
- Las actividades de consultoría para ciudades argentinas de diferente escala (Gálvez, San Nicolás, Cipolletti, Ushuaia) consistentes en la elaboración conjunta con [C+T] Consultores equipos técnicos locales, de metodologías participativas para analizar actores y “estados de situación”, construir líneas estratégicas de intervención, proporcionar criterios y técnicas para la priorización de proyectos- en el pasaje de la planificación a la gestión estratégica de ciudades (Pascual Esteve; 2001).
- Actividades presenciales -cursos y talleres- de capacitación de funcionarios y actores de la sociedad civil, entre otras, para diferentes agencias del Municipio de Rosario (ADERR y Plan Estratégico Metropolitano), la Provincia de Santa Fe (PROAME) y el Gobierno Nacional (Programa FAMILIAS)
- Programación, conducción y desarrollo de actividades de e-learning en el marco del Proyecto FODEPAL (FAO/AECI/UPM) referidas a la Gestión de Políticas Públicas para áreas rurales (GPP 2003/ 2004 y 2005 con cohortes de cincuenta participantes promedio, predominantemente funcionarios de Ministerios de Agricultura y agencias regionales de países de América Latina)

- Programación, conducción y desarrollo del Curso de Alta Gerencia Municipal "Participación ciudadana y construcción de consensos: herramientas para su gestión local", actividad de e-learning en el marco del convenio Universidad Nacional de Quilmes - Hanns Seidel Stiftung para funcionarios locales de la Región.
- El dictado de cátedras universitarias referidas a la vinculación entre política y gestión pública, el análisis de las organizaciones, el proceso de políticas y el estudio de las tecnologías de gestión, que ha proporcionado un marco propicio a la permanente actualización, abrevando en "el estado del arte" académico referido a la gestión local.

Si un hilo conductor recorre estas experiencias es el que nos ha exigido reconstruir las lógicas predominantes en el abordaje de las distintas problemáticas centrales que configuraron los nuevos escenarios para la gestión local. En áreas metropolitanas, ciudades o entornos de "nueva ruralidad" ellos nos enfrentaron a desafíos análogos.

Porque si al decir de Jon Elster, (1990) la justicia como proceso social, siempre reviste carácter local¹, sus parámetros resultan dificultosamente reconducibles a unívocos principios universalistas (Douglas; 1987) máxime cuando, por efecto de las transformaciones la "visibilidad" de las instituciones locales – su eficacia, su eficiencia, su efectividad- se torna mayor.

Fundados en estas intuiciones originarias desarrollamos el complejo de experiencias presentadas, intentando hacer de todas y cada una de ellas ocasión de aprendizajes compartidos. Este Congreso nos ofrece una oportunidad incomparable para someter a consideración de un público altamente calificado el bagaje acumulado. Que más allá de su evaluación favorable por contratantes, contrapartes, asistidos y participantes... no deja de inquietarnos, de ser portador de un cierto "malestar".

Es anclados en ese malestar que nos atrevemos a traer a un Panel dedicado al "Análisis comparativo de la gestión pública en Latinoamérica y los Estados Unidos" una propuesta de comparación diferente. La de enfrentar, a escala Latinoamericana solamente,

- las herramientas (conceptuales y técnicas) que informan –con matices- el horizonte de reflexión de la comunidad académica sobre las experiencias regionales **en materia de gestión pública local**
- con **la apropiación que de las mismas hacen decisores y técnicos** al ponerlas en tenso diálogo con sus experiencias situadas.

Nos proponemos entonces seguidamente

1. Caracterizar brevemente algunos de los enfoques y núcleos teórico-metodológicos consolidados, presentes en los **acuerdos implícitos o explícitos con que la comunidad académica aborda la gestión pública local** (La redescubierta centralidad del objeto, el análisis de actores en sociedades de diferente escala, sus capacidades de cara a la gestión de la complejidad, la interdependencia en procesos de descentralización y modernización, las nuevas institucionalidades reclamadas por las

¹ Para este autor, gestionar lo público, ejecutar políticas, exige componer y combinar tres listas: una, de problemas de adjudicación, otra de mecanismos de adjudicación, y una tercera de las posibles explicaciones de las decisiones emanadas de las instituciones, reforzando así el "estatuto constitutivamente plural y local" de la justicia concretamente actuada y administrada.

relaciones intergubernamentales, la gestión estratégica, asociada y en red para la implementación de políticas...)

2. Identificar asimismo, desde **la perspectiva de los gestores públicos políticos y técnicos**, en ámbitos locales rurales y urbanos :
 - a.- los nudos críticos de gestión –entendidos como la confluencia de variables que intervienen negativamente, dificultado el abordaje de las aludidas problemáticas-
 - b.- su inferencia de claves sinérgicas privilegiadas, pensadas como los elementos que, al incidir sobre esos nudos, permitirían desactivar sus efectos obturantes potenciando las posibilidades de intervención (capacidades, estilos de gestión, etc.).
 - c.- la revisión que en perspectiva relacional hacen de las herramientas utilizadas para gestionar en entornos críticos (comparando resultantes de la aplicación de herramientas similares, reconociendo debilidades que las herramientas presentan en su diseño y/o en su uso y aportando elementos que permitan su reformulación).
3. Y finalmente, sin pretender para ellos un carácter altamente generalizable, **formalizar los hallazgos de la contrastación bajo la forma de un conjunto de tensiones situadas** en torno a la dimensión instrumental de las herramientas conceptuales y técnicas (de las intervenciones programadas y el uso de herramientas efectuado en y desde los espacios locales). A saber:
 - a.- Tensiones en la constitución de un nuevo rol (relación entre “qué” y “cómo” gestionar)
 - b.- Tensiones en la construcción de un nuevo espacio de gestión pública (relación entre Estado y sociedad)
 - c. Tensiones en el uso de herramientas (relación entre gestión local, actores y herramientas disponibles) todas conducentes a los modos concretos de vincular hoy estado, democracia y desarrollo.

La información que soporta nuestros asertos reconoce diferentes orígenes y modalidades de producción:

- el relevamiento de la producción académica se vio inusitadamente facilitado por la publicación del libro “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas, Innovación Editorial Lagares, (México, 2004) coordinada por Juan de Dios Pineda y Rita Grandinetti, que comentamos en su presentación pública, durante el VI Seminario de RedMuni, en Villa María, Córdoba, Argentina, el 9 de septiembre de 2004.
- un diseño de investigación flexible, de tipo inductivo, con una estrategia de recolección de información cualitativa - entrevistas personales a informantes relevantes de distintas ciudades, concretamente de San Nicolás (provincia de Buenos Aires), Gálvez (provincia de Santa Fe) y La Plata (también provincia de Buenos Aires). Las dos primeras localidades fueron escogidas en virtud de que en ellas se habían dado - o estaban en marcha- procesos de planificación estratégica, aspecto sustantivo de toda gestión de tipo estratégica; La Plata, pues en este caso a la hora de la selección más que el municipio primaron actores: los que en su calidad de técnicos de la Universidad Nacional de La Plata e integrantes del área de Asuntos Municipales de la misma institución, participaron como asesores técnicos externos en diversas experiencias en ciudades de la provincia de Buenos Aires. Para la recolección de información se elaboró un cuestionario semiestructurado sobre la base de un exhaustivo análisis documental y bibliográfico. Dicho instrumento de recolección de información se estructuró en dos partes. La

primera de ellas se produjo con el objetivo de obtener información acerca de las siguientes cuestiones:

- Problemáticas locales reconocidas por los actores entrevistados;
- Nudos críticos de gestión y posibles claves sinérgicas en ciudades de diferente escala, y
- Herramientas utilizadas, teniendo en cuenta los dos aspectos antes aludidos.

La segunda parte, referida exclusivamente a herramientas, se construyó con la intención de relevar información que permitiera dar cuenta de las siguientes cuestiones:

- Comparación de resultantes de la aplicación de similares herramientas, y
 - Identificación de debilidades que las herramientas presentan en su diseño y en su uso, para aportar elementos que permitan su revisión.
- La sistematización de alrededor de 600 intervenciones en los Foros virtuales cerrados pertenecientes a los Cursos FODEPAL “Gestión de Políticas Públicas en Áreas Rurales”, ediciones 2003, 2004 y 2005, estructurados en el marco de su Primera Unidad “Políticas públicas y capacidad de gestión”.
- Lo propio con relación a 100 intervenciones referidas a la participación en la gestión local, las alternativas para su institucionalización y sus impactos en las organizaciones, producidas durante diciembre de 2004 en el Curso desarrollado para la Universidad Virtual de Quilmas y la Hanns Seidel Stiftung.

En estos dos últimos casos se trata de aportes de experiencias, comentarios y críticas elevadas por responsables políticos y técnicos de espacios de gestión en organizaciones públicas, del estado, la sociedad civil y medios formadores de opinión, participando excepcionalmente también representantes de instituciones de formación superior.

Creemos en el **doble valor** de este ejercicio de confrontación de balances y perspectivas. De una parte, porque no es frecuente que nosotros “los académicos” – técnicos también, en cierto y a nuestro modo – tan proclives a evaluar procesos, desempeños y a reconstruir las lógicas ajenas, imputando sentidos a estrategias y resultados desde posiciones “externas”, abandonemos lisa y llanamente ese lugar para involucrarnos y someternos a la mirada inquisitiva y crítica de los demás actores, para que ellos pongan en cuestión nuestras perspectivas y aportes.

Por otra, para comprobar allí mismo donde se da el cruce - perdón por la apropiación Sr. Touraine - de miradas y voces, de racionalidades diferentes, con sus dispares niveles de apropiación, valoración de resultados, identificación de nudos críticos y énfasis diferenciales a la hora de proponer claves sinérgicas... si era precisamente eso lo que nuestro esfuerzo perseguía, o si la distancia entre lo buscado y lo logrado nos provoca, nos acicatea, es fuente de inquietud... al punto de incentivarnos a inferir nuevos ejes para la común agenda futura.

2. - Cuando la Academia indaga y habla

Sobre las transformaciones regionales en la gestión local durante los '90 y el estado de la búsqueda conceptual e instrumental para aprehenderlas

En un marco de “contextos locales fuertemente desestructurados y en reconfiguración regresiva- social y espacialmente” se reclama la necesidad de transparentar el gasto, abandonar la lógica fundacional de

cada programa o proyecto social, de articular lo económico con lo social como una misma esfera en las instancias de diseño y control, etc. ² En su conjunto, estas exigencias tienen que ver con: la obligación de gestionar una agenda pública local más compleja, lo que significa asumir nuevos roles de política pública, más sustantivos y estratégicos y nuevos estilos de gobierno local, más relacionales, con influencias intergubernamentales y ciudadanas que quiebran las pautas tradicionales de división central/local y público/privada del trabajo público (Brugué y Goma, 1998).

Lecturas pluralistas, neomarxistas, elitistas y neoconservadoras, neocorporatistas y neoinstitucionalistas - sucediéndose y enfrentándose por dar sentido a la cuestión - condensaron sus aportes prescribiendo principios normativos que parecen orientar modelos alternativos de gestión y permiten una apropiación controversial de instrumentos y una no menos polémica evaluación de los resultados obtenidos. En tanto cada respuesta teórica y práctica reserva un lugar diferente a los actores institucionales, a sus capacidades, orientaciones y herramientas, se hace necesaria la puesta en cuestión de sus límites y alcances desde los desafíos que enfrentan. De ahí que una vez hecho, para orientar nuestro quehacer volviéramos la mirada a la rica noción de gestión relacional, a las formulaciones de la gobernanza o “public governance” de Marco Meneguzzo (vg. “Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local”). En la lectura de las características de la gestión pública y de la *public governance*, profundiza en la aplicación del NPM a los ámbitos locales, para detenerse con esmero en temáticas tales como la adopción de modelos organizativos más flexibles, la descentralización de actividades y la necesidad construcción de redes de política que tienen en el estado local un punto nodal de los procesos de interacción. Muestra de ello es la cita: “La gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (PNUD, 1997, citado por Stren, 2000).

En esta perspectiva, la gobernanza o buen gobierno contiene a la gobernabilidad (capacidad del estado para gobernar- sostener el orden- y dirigir, orientar otros mundos de vida) desarrollando capacidades de coordinación (de políticas e intereses) “Se asocia con un concepto menos técnico de las condiciones de éxito de las políticas locales al introducir el factor político y colocar “la interdependencia del estado y la sociedad civil en el centro del debate (Coelho y Diniz, 1997, citado por Stren, 2000)”.

En el mismo sentido, Díaz de Landa y Barbará señalan: “ La actual tendencia a la horizontalización de las relaciones estatales corre a través de varios ejes... todos ellos convergen, también en los ámbitos locales, multiplicando los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas, tanto más cuando se trata de políticas orientadas al desarrollo, y tornando exigible un especial esfuerzo de coordinación negociada frente a la tradicional coordinación jerárquica y burocrática”.

En la misma línea el trabajo de Pascual Esteve, “De la Planificación a la gestión estratégica de ciudades” plantea la coexistencia de diferentes perspectivas de gestión local, una clásica centrada en las tareas de planificar, diseñar y liderar, y una perspectiva de redes, centrada en la selección de actores y recursos, la influencia en la red de actores y el manejo de la complejidad estratégica de lo local. De donde “el resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad, y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores” (Pascual Esteve, 2001).

² Díaz- Grandinetti- Nari “Gestión Estratégica de ciudades y crisis” -Ponencia presentada al VI Congreso sobre Democracia- Facultad de Ciencia Política y RRII- Rosario, octubre 2002

Desde una perspectiva análoga aunque más limitada, las relaciones intergubernamentales (RIGs) ponen en cuestión³ niveles de cooperación, negociación y coordinación tanto política como administrativa. “La cooperación es importante en el nivel de la eficacia (del éxito de las políticas), acordar con una lógica de intervención facilita las relaciones; pero además se requiere de una elevada capacidad de gestión y de entendimiento. Las RIGs permiten explicar los vínculos a nivel inter- jurisdiccional y persigue la concreción de eventos cooperativos de gobierno pensando y complementando recursos en beneficio colectivo. Las RIGs expresan las tensiones de carácter político que se dan en el territorio, aún cuando se avance en el sentido de generarlas y consolidarlas, hay que destacar, como dice Pineda⁴ que “los acuerdos de unos son desacuerdos para otros” , por lo que hay que valorar el costo de oportunidad en el momento de la decisión”⁵.

Este pasaje desde la operación tradicional mediante burocracias jerárquicas a formas de gestión innovadores, a través de redes de organizaciones, plantea exigencias de toda índole a las organizaciones como actores institucionales. Otra vez ocupan estos el centro de una escena, en la que la gestión relacional puede ser leída como puesta en crisis de sus capacidades, desafíos que alcanzan a la subjetividad, al territorio, la historia, el poder, la estructura de los actores involucrados.

La revisión de las dimensiones de capacidad puestas en juego por los actores en estos procesos y lo habilitado en ellos que da paso o no a la configuración de escenarios superadores comprende en cada caso:

a- en cuanto a los actores:

- **Desciframiento del contexto:** se trata de reconocer la existencia de otros actores y de variables que resignifican situaciones y escenarios
- **Grado de autonomía:** restricciones y habilitaciones legales al juego interinstitucional
- **Liderazgo:** para expresar legítimamente a su base o respaldo real y legal para accionar
- **Negociación:** Habilidad para construir acuerdos necesarios en los momentos precisos
- **Adecuada apropiación de tecnologías de gestión:** No toda incorporación tecnológica “per se” genera capacidades en el sentido relacional, se trata de privilegiar aquellas que favorecen aprendizajes significativos.

b- referidas a los procesos:

- **Comprensión de la conflictividad y de la necesidad de lidiar con el conflicto.** La complejidad significa contemplar consenso y conflicto. Reconocer que este último es co-constitutivo de las relaciones interinstitucionales y que estará presente en todo el proceso
- **Generación de sentido compartido** (impuesto o consensuado): Desde el interés particular a la construcción de un interés común donde de alguna manera cada uno de los actores se reconoce, que logra recuperar en tensión esos intereses particulares
- **Seguridad para alcanzar compromisos:** que contemple las asimetrías de poder, legitimidad y urgencias de los actores socialmente relevantes

El juego entre dimensiones revela algunos nudos críticos de los procesos de gestión relacional, en orden a su potencialidad para construir “buen gobierno” en contextos complejos e inciertos. Entre ellos, la constatación que

³ Pineda, Juan de Dios, “La importancia del estudio de las relaciones intergubernamentales” en “La gestión pública en los gobiernos locales” en Grandinetti, Rita y Pineda, J. de Dios (comp.), Innovación, Editorial Lagares (México, 2004)

⁴ Pineda, Juan de Dios op. cit. pág. 28

⁵ P&G, Curso virtual “Participación ciudadana y construcción de consensos” Cuaderno Virtual N° 3, U.V. de Quilmes-Hanns Seidel Stiftung.

- los actores llegan a estos procesos con capacidades preexistentes, que operan “informando” estructuralmente el proceso mismo en que son puestas en juego, chequeadas y reconstruidas.
- las capacidades de los actores son asimétricas: no todos los actores llegan ni se retiran de los procesos con las mismas capacidades.
- la capacidad es también aprendizaje y como tal está en permanente construcción
- la gestión relacional pone en crisis a los actores y no todos pueden superarla de la misma manera

Estos nudos críticos son los que operan como línea demarcatoria entre los procesos interinstitucionales sustentables y aquéllos que son más efímeros. La gestión relacional aún siendo una herramienta valiosa para gestionar la complejidad, se revela insuficiente en si misma ya que exige para el logro de objetivos sustentables del “alineamiento favorable”, de la convergencia de actores capaces de hacer un uso activo intencionado de sus capacidades, dispuestos a apostar, a aprender y cambiar. Lo que en suma implica proyecto y puesta en juego de poder político.

3.- Y los gestores políticos y técnicos responden...

Proveyendo ejes para nuestra auto- interpelación desde el debate en Foros

3.1. Sobre “nudos críticos” reconocidos en la gestión de políticas

En las experiencias enunciadas, luego de un primer tramo de aprendizajes compartidos referidos a las características de los contextos generales de producción estatal en América Latina, los participantes fueron estimulados a hacer un alto para evaluar si lo visto hasta allí les había provisto de alguna cartografía para seguir adentrándose en el territorio de la gestión de las políticas locales, rurales o urbanas según los cursos. Territorios que aunque todos calificaban “a priori” de conocidos, no dejaron de depararles sorpresas y proponerles nuevos objetos de atención, a poco de atreverse a agudizar la mirada o asumir una nueva perspectiva, desde las herramientas provistas para el análisis de actores y situaciones.

De eso se trató el pedido de reconocimiento de “nudos críticos”: de una invitación al mapeo conjunto, que normalmente aceptaron con entusiasmo y ejecutaron con dedicación. Nuestra lectura del proceso y del resultado alcanzado, en mi versión – una más entre tantas posibles – incluye algunas consideraciones sobre el sentido de la identificación y enunciación de nudos críticos (acceder a información comparable producida por profesionales con experiencia en el tema sobre aspectos cruciales, de atención ineludible en la problemática local de nuestros países). No todos captaron el sentido de la propuesta para anclar las reflexiones en lo que les pudiera resultar de utilidad para sus prácticas situadas. Algunos, más que remitir a nudos críticos para el proceso de las políticas en que sus organizaciones estaban involucradas, los ubicaron en el nivel de las rutinas cotidianas de los programas o espacios que les correspondía gestionar.

El mapa construido colectivamente refleja entonces **tensiones** que cruzan cada una de las dimensiones exploradas. Me permito reagruparlas –intentando reducir al mínimo mi arbitrariedad- según los criterios seleccionados para la lectura y presentación de aportes:

- **En lo económico**, se remarcó recurrentemente la **vulnerabilidad** de las economías de la región, con énfasis sectoriales en particular, dando cuenta de la **diversidad de realidades locales urbanas y rurales** que conviven en un mismo país, donde lo agrario y lo rural se articulan también de modo diferente, donde excedentes, subsistencia e infra-subsistencia muestran que **lo agrario puede o no generar riqueza...con recurrentes problemas de financiamiento** y la **inversión en el sector** y marca

cuestiones duras como la **tenencia y la propiedad de la tierra**, la **extensión de los cultivos para fines ilícitos** y **las amenazas a los recursos naturales**.

- **En lo social, la concentración de la riqueza** con su contra-cara de **extensión y profundización de la pobreza**. La inequidad resultante pareció reforzada, porque – se sostiene – las políticas insisten en “tratar como igual lo que es diferente”, efecto de específicos procesos de colonización, modernización transplantada, programas enlatados impuestos, etc. Deterioro en las condiciones de salud y educación. Inseguridad alimentaria, desarraigo y migración a grandes ciudades o territorios prometedores. Imaginarios y concepciones negadoras de la diversidad étnica, discriminación de jóvenes y mujeres, con la resultante fragmentación y desarticulación de los sectores populares, su pauperización y marginación. Actitudes defensivas y mecanismos en la frontera de lo legal para el equilibrio de las injusticias. Falta de sinergias y de asociatividad entre los actores más particularmente vulnerables...

- **En lo político-institucional, el “estado de los Estados”**. La tensión global-local y la desigualdad regional y sectorial en las relaciones de poder acotando la independencia de los gobiernos nacionales para definir sus propias políticas. Debilidad que se desnuda aún más en los Estados nacionales proclives a ejercer un centralismo excluyente, implementando –paradójicamente!- modelos de descentralización sin evaluación de la capacidad de los actores provinciales, regionales y locales actores para asumir las nuevas tareas; corrupción, falta de justicia, incumplimiento de los deberes del Estado, desconfianza y desafección de la sociedad civil, fragilidad de los mecanismos de representación y mediación como padecimientos endémicos de la institucionalidad vigente.

- **En lo organizacional sectorial**, aparatos públicos sometidos a “reformas” sucesivas, incoherentes y hasta antagónicas, con funciones superpuestas, programas contradictorios y falta de coordinación interinstitucional, sin arreglos sólidos en lo regional que permitan abordajes transversales de las problemáticas para superar dichas debilidades. Presupuestos tradicionales, que afectan importantes recursos a estimular la producción y la productividad en el campo pero no logran ejecutarse con eficiencia, con responsables jamás sometidos a una auténtica evaluación de resultados y comunidades inermes ante no ya la falta de rendición de cuentas...sino a la de la necesaria información!!!. Exceso de personal administrativo en relación al técnico, e insuficiencia de éste en áreas particularmente problemáticas, que sea portadores de rasgos de proactividad y visión estratégica, entrenado para la intervención inmediata impulsando transformaciones de carácter progresivo...

Pero –como ya dijimos - este **reagrupamiento de cuestiones** si bien ordena, **no jerarquiza ni propone nexos, no nos dice cómo se articulan y estrechan hasta “anudarse”**.

Por qué? Porque los “nudos” son también un producto relacional: detectables en el **cruce entre una configuración situacional particular y la racionalidad de un actor o actores que la interpretan...** Y en esto, en muchos participantes de los Foros virtuales **no hubo reflexión ni toma de conciencia sobre la propia debilidad**.

No obstante, de los trabajos realizados en este sentido, quedan señalamientos, propuestas, que - como mojones en el territorio- sirven para ayudarnos a identificar **por dónde entrarle a esas realidades insatisfactorias para empezar a transformarlas**. Si elijo los nudos mencionados que por cierto tienen el atributo de poder ser encontrados en muchos de nuestros países, destaco entre otros:

- El carácter “**remanente**” de los estados, en contextos de **inestabilidad y baja autonomía**
- La **débil o inexistente** autoridad estatal en áreas extensas de estados-nación

- La persistencia de formas **elitistas, centralistas, paternalistas y clientelares de la política** pese a promesas de **reforma y democratización**
- La **marginalidad** de los temas agrícolas y rurales en los modelos que han dominado las políticas públicas en las últimas décadas del desarrollo latinoamericano pese a la creciente pobreza rural
- La **indisponibilidad de recursos** de diferente índole (desde los financieros a la información y los tecnológicos, pero especialmente de **capacidades estatales y sociales**: vg. visiones adecuadas del desarrollo en actores clave, fuertes y auténticos liderazgos sectoriales que doten de continuidad a las iniciativas, articulaciones y acuerdos sostenidos en el tiempo, etc.)
- La **persistencia de visiones discriminadoras** que vivencian a la población excluida sólo como problema y no en su dignidad ni calidad de recurso en la solución, con omisión o descuido de la diversidad.
- La **desterritorialización** y la **concentración** de la propiedad territorial
- La **pérdida de identidad y la problemática reorganización** de los actores colectivos
- **Baja institucionalidad** en sus múltiples expresiones
- El **deterioro creciente** de los recursos naturales
- La extensión de los **cultivos para fines ilícitos**

Sólo si supera el umbral de lo catártico este reconocimiento puede constituirse en una base desde la que sea posible avanzar: sea para referenciar los problemas que cada gestor enfrenta, como para entender las lógicas y principios dominantes en sus agencias; para profundizar el análisis de las capacidades de su organización, como para buscar y encontrar contrapartes adecuadas.

Estos Foros evidenciaron la necesidad de buscar respuestas a muchas preguntas que, como éstas, que quedaron pendientes:

¿Cómo "abrir el juego y aplicar criterios de "governance" o buen gobierno, en presencia de actores débiles y con baja disponibilidad y manejo de recursos, fragmentados, que ignoran el asociativismo, la interinstitucionalidad y las potencialidades del generar sinergias en general...? ¿Desde dónde partir?
¿Cómo desatar estos nuestros "nudos", como dijimos, con más maña que fuerza?

3.2. Sobre los estilos de gestión predominantes

Convocados a reconocer los estilos de gestión que dan forma a la vida y producción de sus agencias, la forma casi unánime en que los participantes reconocieron que no existen modelos claramente hegemónicos sino combinaciones de sus propios componentes y de la forma en que ellos se articulan (desarticulan) y se conectan (desconectan) contrastó con la diversidad a la hora de mostrar las variaciones de sentido que se otorgan a la noción de gobernabilidad.

Aunque esto pueda ser atribuible a la innegable convivencia de enfoques para nada unívocos al respecto -tema particularmente importante por los efectos políticos que engendra la prosecución de gobernabilidad según cualquiera de ellos- la confusión reinante no deja de ser un oportuno llamado de atención para quienes desde la vida académica no somos capaces de transmitir claridad en torno a los diferentes alcances de cada acepción del concepto. Aunque participantes de la mayoría de los países reconocieron una marcada tendencia a asegurar gobernabilidad al poder político, en clave sistémica, también se marcaron algunas iniciativas (aisladas, incipientes y aún frágiles) cuya tendencia indica cierta preocupación por la equidad y la sustentabilidad de un modelo de desarrollo más justo, en cierto modo emparentado con las claves de Offe para la existencia de gobernabilidad progresiva.

A la hora de recoger algunas características que se enunciaron en los Foros como constantes en las formas de gestión, la síntesis resultante (en un orden que no implica jerarquización) arroja algunas

superposiciones significativas con la enunciación de nudos críticos. Otra alerta a considerar!

- **Debilidad institucional:** situación que va desde la debilidad de la democracia misma y regiones que no logran consolidar estrategias de convivencia, hasta las “endebleces” de las propias organizaciones estatales. Muy permeables a cambios según tendencias, a la vez que rígidas cuando se proponen modificaciones que podrían estar comenzando a alterar prácticas y actitudes estructuralmente consolidadas.

- **Altos niveles de corrupción:** este tema resultó muy discutido, en relación a la profundidad de la problemática. En pocos casos se asumió que “ para bailar tango hacen falta dos” , reiterándose la noción de sentido común que aloja el fenómeno como tema privativo del Estado. Aún desde el absoluto reconocimiento de la responsabilidad estatal en su combate, es imperativo poder identificar todos los comportamientos en que se sustenta: revisar también las características de nuestras “burguesías” y si se piensa que ya no cabe una lectura que suene tan clasista... dar paso a un examen de la relación políticos-burocracias-empresarios en distintos momentos de la historia regional para detectar allí vicios que marcan tenencias.

- **Clientelismo:** como resultado de la conjunción perversa de las dos situaciones anteriores, sustentado además por una profunda debilidad de la sociedad civil (pobreza, desinformación, prevalencia de intereses sectoriales, bajo nivel de autonomía).

- **Ausencia de planificación a mediano y largo plazo:** tópico destacado por todos los participantes como gran debilidad de nuestros países; parece que la coyuntura y el corto plazo como tiempos predominantes engendran serias dificultades para “ver” un horizonte más distante y el diseño de estrategias que avancen en ese sentido.

- **Escasa participación de la población.** O participación que mayoritariamente se promueve en el sentido de servir de legitimación a las prácticas de los gobiernos. En este aspecto, se pusieron reparos en cuanto a la forma y contenido de la participación, haciéndose hincapié en tener claro el quién, el para qué y el cómo de participación para que el producto y el proceso de la misma signifiquen un real empoderamiento de la sociedad.

- **Las capacidades necesarias para:** muchos fueron los participantes que destacaron la ausencia de capacidades tanto en el Estado como en la sociedad civil para introducir estrategias de gestión que se encaminen a modificar las graves realidades latinoamericanas. Por su nivel de desarrollo, le dedicaremos un apartado especial

3. 3. Sobre las capacidades involucradas, su estado y alternativas de fortalecimiento

Nuestro rescate -parcial, por cierto!- de lo mucho brindado, nos permite poner en consideración que estos Foros actuaron como los catalizadores más específicos de las preocupaciones y ocupaciones de quienes gestionan la problemática local en la Región, desde un insistente posicionamiento en el lugar de la **(in) capacidad**. Tampoco parece casual que el enfoque elegido para fortalecerse haya sido, predominantemente **la perspectiva de redes**, ni que ésta sea la priorización - no exhaustiva- de cuestiones seleccionadas como focos de debilidad a abordar:

- la ingobernabilidad sectorial, territorial y/o sistémica
- la baja rentabilidad y competitividad agraria de ciertas regiones ante exigencias de reactivación de la producción, diversificación y reconversión agrícola y generación de empleo

- la debilidad de las cadenas productivas
- el escaso saneamiento físico y legal de la propiedad, su fragmentación y su impacto sobre la reivindicación de derechos de las etnias y sectores excluidos para el desarrollo de las economías campesinas
- el débil desarrollo de capacidades organizacionales, empresariales y asociativas de productores y agencias del sector público
- el pobre debate sobre en quién recae el pago de los costos de transacción emergentes de las políticas en curso
- la ausencia significativa de disponibilidad y accesibilidad a ciertos recursos como el crédito de fomento, la capacitación y la asistencia técnica
- el estado de la educación, la investigación y desarrollo tecnológico para apoyar la producción
- el bajo nivel relativo de apropiación de los procesos de desarrollo por parte de sus actores
- las políticas de generación y acceso al uso sostenible de recursos en términos de mayor equidad...

Quienes consideraron que **la perspectiva de redes puede servir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus instituciones** lo hicieron reconociendo:

1. Su valor para la de identificación de horizontes comunes deseables y factibles desde intervenciones transversales que superen los límites de la sectorialidad
2. El avance que implica al contribuir a caracterizar bien cada actor, sus intereses y capacidades, en proyectos locales, regionales e interinstitucionales
3. Su potencial orientador respecto de las capacidades complementarias a buscar y desarrollar con otros integrantes de la red
4. El valor de la sincronización de esfuerzos, la generación de sinergias y el consecuente ahorro de recursos
5. Su utilidad para la creación de fuerte sensibilización respecto a temas cruciales
6. Su ayuda a la gobernabilidad y legitimación de las intervenciones como resultante de la movilización de recursos y voluntades.

Más allá de estas contribuciones - que podríamos considerar circunscriptas a satisfacer orientaciones de la nueva gerencia pública – muchos destacaron elementos portadores de algún potencial distinto, **progresivo, transformador**:

7. La conciencia social que se adquiere, al aceptar como posibles diferentes opciones de solución a un problema
8. La institucionalización de espacios formales de participación de los distintos actores en las decisiones, en la evaluación de responsabilidades...hacia “otro desarrollo”
9. El potencial inclusivo respecto de quienes han sido permanentemente excluidos de las decisiones como los campesinos y aborígenes...
10. La capacidad de dejar expuestos en el espacio público, si no de aislar los comportamientos rentísticos de algunos actores, o las actitudes paternalistas de autoridades y fuerzas políticas
11. Las condiciones que genera para el empoderamiento, como generación y ampliación del poder, de las capacidades en los propios actores a través de los aprendizajes que supone ese tipo de interacción
12. Facilitadora también de innovaciones no programadas, por lo que puede “surgir” del encuentro en terreno

Claro que sin caer en el facilismo ni el voluntarismo de hacer de las redes la receta o una nueva

panacea para la gestión de las políticas locales. La mirada realista de muchos gestores nos ha permitido detectar algunos **aspectos “difíciles”**⁶ de la racionalidad que comportan:

1. **Dificultades para el logro de consensos**, en tanto en los procesos seguirán habiendo ganadores y perdedores relativos. Aún cuando se reviertan tendencias inerciales y los perdedores dejen de ser “casi los mismos de siempre” la obtención de puntos de equilibrio en que todos “ganen” o al menos “queden satisfechos” será una construcción compleja y siempre inestable, inacabada
2. La **imposibilidad de erradicar la conflictividad** constitutiva de la política en el sistema: intereses, posiciones encontradas, diferenciales de recursos de poder, son elementos a contar como jugando siempre en todos los escenarios, al igual que estilos y lógicas diferentes de movilización táctica en los actores
3. Así, precisamente porque esta perspectiva intenta ir contra el no involucramiento de los destinatarios en el diseño, contra las formulaciones de escritorio, contra la corrupción en y de las prácticas... sabrá de antemano que debe pensarse bien cómo lidiar con ellos.

En eso parecen radicar el desafío: en la reversión de relaciones asimétricas, autoritarias o paternalistas para descentralizar y compartir los recursos. Esto implica construir otras relaciones, fundadas en otros valores y sobre todo orientadas a una reasignación consciente de poder. De ahí que el papel del Estado fuera una preocupación expresa en sus intervenciones, reconociendo en él una especial capacidad que lo hace NO un simple actor más. Su carácter de único con poder normativo coactivo sobre el resto no puede soslayarse. De ahí el rechazo a su lugar de ser sólo un facilitador, que no asuma responsabilidad sobre las orientaciones ni sobre la provisión de factores críticos para su concreción. El desarrollo social es su responsabilidad, la promoción de capacidad en las instituciones propias que atienden lo local también, para hacerlas instancias gestoras, coordinadoras, mediadoras de conflictos... Y aquí, los senderos del jardín parecen bifurcarse:

a.- Se requiere de la sociedad civil para dinamizar el estado? O del Estado para fortalecer la sociedad civil? La construcción de capital social a partir de la acción del Estado, sin importar de que nivel se trate, puede inducir a manipulación cuando los gobiernos sólo buscan a su “contraparte necesaria”, que avale sus políticas desconociendo otras expresiones auténticas de necesidades ciudadanas. Si estas alcanzan niveles adecuados de organización autónoma, podrán expresarse y disputar su lugar y el sentido, exigiendo y colaborando.

b.- Se debe construir de lo nacional a lo local o a la inversa? Se debe trabajar en red, articulando porque las Entidades de alguna manera nos están obligando a trabajar proyectos regionales, los cuales tienen un mayor impacto? O siguiéndolo a Elster, desde la convicción que finalmente toda asignación de recursos, poder y justicia es eminentemente una cuestión que se resuelve localmente?

Respecto de estas cuestiones claro está que no emergieron caminos únicos ni libretos trasplantables a libro cerrado... Depende de los clavajes de conflicto, de sujetos e identidades “en” las situaciones. Volvimos a reencontrarnos con un gran nivel de acuerdo sobre **las dimensiones de capacidad que nos resultan más difíciles de fortalecer:**

⁶ En el sentido acuñado por Bifulco y De Leonardis (ver Bibliografía) para calificar los procesos innovativos en la Administración Pública

1. La cultura y valores organizacionales, en particular la cultura de gestión de muchos actores.
2. La propia institucionalidad del sector público, más allá de voluntades personales de individuos o grupos interesados. La construcción del “nuevo andamiaje” que soporte las transformaciones buscadas
3. La capacidad de negociación
4. La asociatividad (en particular de productores pequeños y dispersos, sin experiencia corporativa o política previa o con malas experiencias que dejan secuelas...)
5. Las referidas al personal público, no sólo estatal, entendido como capital social
6. la generación de fuentes alternativas de financiamiento que alienten y mantengan el trabajo de las organizaciones con continuidad y sustentabilidad (que no equivale a pedir más presupuesto sino a incorporar líneas alternativas, mejor asignación y gasto, responsabilizándose y respondiendo, con control...)

Y a la hora de reflexionar sobre las **condiciones o prerequisites**, sobre los aprendizajes previos necesarios para poder construir activa e intencionadamente capacidades de gestión, casi todos coincidieron en señalar:

1. la importancia de identificar los actores "claves" que lideren el proceso y que visualicen con claridad las ventajas de asociarse para generar sentido de pertenencia y credibilidad en las instituciones
2. la presencia de voluntad política en los operadores específicos, con liderazgo comprometido, emprendedor, capaz de discernir lo que es prioritario , con estrategias claras flexibles para la gerencia de la complejidad
3. el conocimiento del territorio y sus potencialidades, a través de sus organizaciones
4. el fortalecimiento de aspectos propios del mismo funcionamiento de las organizaciones con estrategias motivacionales (gestión orientada a procesos, negociación, resolución de conflictos, relaciones interinstitucionales, comunicación entre actores)
5. existencia de sistemas que generen, procesen y entreguen información oportuna, confiable y pertinente de los procesos y productos

Algunos llegaron a plantear como un prerequisite “un cambio sustancial en la cultura comunitaria, sin renunciar a los estímulos individuales”. Pero si así fuera... si tuviéramos que asegurarnos primero estos cambios, vía la educación, con los largos plazos que esto insume...no quedaríamos virtualmente paralizados?

3.3. Sobre las Tecnologías⁷

Como síntesis de la información producida al respecto, elegimos exponer en este orden, consideraciones referidos a las “problemáticas” que los informantes reconocen en sus respectivos espacios de gestión local, seguidas de la identificación de nudos “obstaculizadores” y “dinamizadores” para finalmente, dar espacio a la presentación y análisis de lo manifestado en torno al uso y la valoración de “herramientas”.

⁷ Una versión preliminar de este apartado fue sometida a discusión como ponencia en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública- Sociedad, Gobierno y Administración: “Repensando las relaciones entre estado, democracia y desarrollo” San Miguel de Tucumán – 2, 3 y 4 de junio de 2005, trabajada en coautoría con las Lic. Natalia Galano e Ivana Verdi

a. De las problemáticas

Los actores consultados coinciden totalmente con que en los espacios locales, en general, se han ido configurando nuevas problemáticas que antes estaban ausentes de su agenda. En este sentido, todos los entrevistados se manifiestan totalmente de acuerdo con que los **“límites de la gestión pública tradicional”** constituye una de esas nuevas cuestiones problematizadas en los contextos locales.

Menor acuerdo, aunque siempre reconociendo la existencia de las problemáticas, se advierte con relación a las opciones referidas a **“dificultad para construir una alternativa de desarrollo local”** y a **“fragmentación urbana y social”**.

Además de las problemáticas antes mencionadas –que fueron ofrecidas como menú en el cuestionario–, algunos informantes incorporaron otras cuestiones, específicamente mencionaron **“dificultad de gestión de la sociedad”**, **“falta de cultura de participación”** y **“capacitación e involucramiento de actores de la sociedad”**, por una parte y, por otro lado, **“disociación entre discurso y práctica de quienes encaran los procesos de Planificación Estratégica”** y **“desconfianza de la clase política gobernante”**

A la hora de priorizar las problemáticas ofrecidas en el cuestionario, en su conjunto los actores las han ordenado según su nivel de criticidad, de la siguiente manera:

- 1°. Límites de la gestión pública tradicional;
- 2°. Dificultad para construir una alternativa de desarrollo local;
- 3°. Fragmentación urbana y social.

b. De los Obstaculizadores

Los obstaculizadores son entendidos como conjunto de características que están presente en la vida local y que operan como obturadores para la intervención sobre las problemáticas:

Se exponen a continuación los obstaculizadores ordenados en base a un criterio que combina tanto la cantidad de menciones recibidas como a valoración otorgada a cada uno de ellos por el conjunto de los entrevistados.

Obstaculizadores con máxima valoración (valor 1)

En orden decreciente de importancia

% de menciones recibidas sobre el total posible Obstaculizador

75	Déficit de recursos humanos adecuadamente calificados
50	Débil participación ciudadana
50	Inexistencia de acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación
25	Debilidad en los liderazgos locales
25	Ausencia de una estrategia para lo local consensuada
25	Falta de consenso en torno a los objetivos y estrategia local
25	Dificultad de articulación entre distintas agencias del Estado local.

Obstaculizadores con mediana valoración (valor 2 y 3)

En orden decreciente de importancia

% de menciones recibidas sobre el total posible	Valoración recibida	Obstaculizador
75	2	Escasa articulación entre el Municipio y otros Municipios.
50	2	Déficit en la capacidad de respuesta del Estado local por sobrecarga de demandas
50	2	Dificultades para construir y sostener acuerdos.
25	2	Escaso compromiso del sector privado.
25	2	Desbordes provocados por situaciones de urgencia.
25	2	Débil identidad local.
50	3	Escasa articulación entre Municipio y Nación
50	3	Escasa articulación entre Municipio y Provincia.
25	3	Puja de intereses intrapartidarios.
25	3	Puja de intereses corporativos.
25	3	Puja de intereses entre órganos de gobierno (ejecutivos vs.concejos).
25	3	Límites de las tecnologías de gestión disponibles.
25	3	Deficiente infraestructura de la municipalidad.

Obstaculizadores con baja valoración (valor 4 y 5)

En orden decreciente de importancia

% de menciones recibidas sobre el total posible	Valoración recibida	Obstaculizador
--	----------------------------	-----------------------

50	4	Puja de intereses entre distintos grupos partidarios.
25	4	Insuficiente y/o inadecuada información.

NO han sido mencionados por ningún actor los siguientes obstaculizadores ofrecidos en menú:

- Déficit de autonomía municipal.
- Caída de la recaudación de recursos propios.
- Retardos en la remisión de recursos coparticipados.
- Aumento de la complejidad por la participación creciente de actores con intereses diversos.
- Falta de memoria institucional / falta de registro de las acciones realizadas en el pasado.
- Baja densidad de la institucionalidad social local.

c.- De los Dinamizadores

Los dinamizadores son entendidos por los entrevistados como características de su espacio de gestión en términos de recursos o potenciales herramientas que operan como facilitadores en la resolución de las problemáticas planteadas.

A continuación se muestra los dinamizadores ordenados, a igual que los obstaculizadores, en base a un criterio que combina tanto la cantidad de menciones recibidas como a valoración otorgada a cada uno de ellos por el conjunto de los entrevistados.

Dinamizadores con máxima valoración (valor 1)

En orden decreciente de importancia

% de menciones recibidas sobre el total posible	Valoración recibida	Dinamizador
50	1	Existencia de recursos humanos calificados
50	1	Consenso en torno a objetivos y estrategia para lo local.
25	1	Capital social disponible.
25	1	Compromiso del sector privado.
25	1	Existencia de una estrategia para lo local
25	1	Compromiso de actores relevantes.
25	1	Apoyo político.
25	1	Participación ciudadana.
25	1	Clara asignación de responsabilidades en el desarrollo de las iniciativas implementadas.
25	1	Disponibilidad de información oportuna y adecuada.
25	1	Existencia de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación.
25	1	Sostenibilidad de los compromisos asumidos.

Dinamizadores con mediana valoración (valor 2 y 3)

En orden decreciente de importancia

% de menciones recibidas sobre el total posible	Valoración recibida	Dinamizador
50	2	Factores del contexto (no controlados por los actores locales).
25	2	Mejora en la disponibilidad de recursos propios.
25	2	Vínculos del Municipio con otros Municipios.
25	2	Fuerte identidad local
25	2	Existencia memoria institucional / existencia de registro de las acciones realizadas en el pasado.
50	3	Uso de herramientas construidas e implementadas localmente.
25	3	Acceso al crédito bancario privado o de organismos internacionales.
25	3	Coordinación Municipio – Provincia.
25	3	Coordinación Municipio – Nación.
25	3	Adecuada articulación entre agencias del Estado local (secretarías, reparticiones, etc.).

NO han sido mencionados por ningún actor:

- Implementación de nuevas políticas nacionales o provinciales.
- Mayor regularidad en la remisión de los recursos coparticipados.

d.- De las Herramientas

Habiéndose solicitado a los entrevistados que dieran cuenta de las herramientas “utilizadas” en sus localidades –tanto por mención espontánea como por selección de opciones en un menú ofrecido- y de “otras que consideraran relevantes” aunque no hayan sido recurridas, se obtuvo la información que se reproduce en el cuadro suministrado a continuación.

Un actor consultado agregó al menú elaborado la herramientas “Comunicación” y “Capacitación”. La primera opción fue además considerada por el entrevistado como relevante en la medida que no era utilizada en su ciudad, en tanto la segunda herramienta incorporada fue señalada como utilizada.

Herramienta	% de menciones recibidas sobre el total posible como utilizada	% de menciones recibidas sobre el total posible como relevante	% de menciones espontáneas recibidas sobre el total posible
Planificación Estratégica	100	-	25
Gestión por Proyectos	75	25	-
Gestión Interinstitucional	50	-	-
Gestión Mixta (público-privada)	75	-	-
Gestión en Red	25	-	-
Gestión Interjurisdiccional	100	-	-
Gestión Descentralizada	50	25	-
Participación Ciudadana	75	-	-
Accountability / Rendición de Cuentas	-	50	-
Microemprendimientos	50	-	-
Autogestión	50	-	-
Presupuesto por Programas	75	-	-
Fomento a la Producción	75	25	-

4. Mostrando las tensiones de un diálogo “difícil”

4.a. Tensiones en la construcción de un nuevo espacio de gestión pública

La relación entre Estado y sociedad

La visualización hecha por los entrevistados de los límites de la gestión pública tradicional como problemática que opera negativamente sobre las posibilidades de intervención, hecha luz sobre otra cuestión, que se vincula con la construcción de un nuevo ámbito de gestión pública.

En concordancia con lo plasmado en los documentos analizados, en prácticamente la totalidad de los casos se hace explícito un claro redireccionamiento de la mirada hacia otros actores además del Estado. Apelan entonces a la sociedad, a sus actores y tramas, y a las relaciones con el Estado. La necesidad de “no volcarlo todo en lo estatal”, o la relevancia puesta en la participación ciudadana como condición de sostenibilidad de las políticas públicas, son ideas fuerza que atraviesan sus discursos.

Sosteniendo estas ideas los actores consultados señalan las limitaciones de la propia sociedad, entendiendo que tanto la “dificultad de gestión de la misma” -relacionada con el nivel de “capacitación e involucramiento de actores” que muchas veces se comportan de manera “egoísta” o que “esperan que lo haga otro”-, como la “cultura de participación social” existente, caracterizada más por la petición que por la propuesta o por la apatía y falta de compromiso, son fenómenos que tributan a la configuración del mapa problemático de lo local, a la vez que operan como obstaculizadores relevantes de la misma intervención.

Por otro lado, algunos entrevistados aluden también a un contundente cuestionamiento hacia el Estado, nombrado como “la primacía del nada cambia”; en donde discursos y herramientas de vanguardia son

permeados por la visión y los comportamientos políticos tradicionales. Argumentan que esta lógica genera descrédito y desconfianza en la sociedad, reforzando la débil cultura de participación y dificultando así la construcción de un nuevo espacio público que no se funde sólo en lo estatal. Desde este cuestionamiento se pide entonces al Estado que innove, abriendo canales genuinos de participación.

Se percibe entonces, en términos generales, una problematización de lo público que, fundándose en las dificultades para gestionar nuevas problemáticas, se queda, sin embargo, en la visualización de límites de uno u otro lado.

En buena parte de las opiniones a su vez, sobre todo cuando se habla de la sociedad y desde el Estado, parecería que estas visiones son construidas con referencia en la propia racionalidad –que involucra intereses, prioridades, relevancia, formas conocidas de hacer-, una evaluación de los límites del otro a partir de las propias necesidades pasando a veces por alto el propio reposicionamiento y cambio que supone esa apelación al otro. Podría decirse entonces que hay una fuerte interpelación de uno a otro, pero en esa interpelación hay poco de entendimiento y de construcción común.

Entre estas tensiones que atraviesan el movimiento de construcción de un nuevo espacio de gestión pública, se puede pensar –como ya lo hicieron algunos entrevistados en el diálogo entre el Estado y la sociedad como clave sinérgica que contribuye a la transformación de obstáculos a la intervención en nuevas posibilidades de gestión. Construcción dialógica orientada tanto al reconocimiento y conocimiento de los límites pero también de las potencialidades y posibilidades del otro como de sí mismos, siempre en términos relacionales, de uno con otro.

4.b. Tensiones en la constitución de un nuevo rol Relación entre “qué” y “cómo” gestionar

Hay en la literatura consultada una fuerte convergencia en señalar un reposicionamiento de las ciudades, territorios y sus tramas de actores como sujetos proactivos del desarrollo económico y social de sus comunidades, que responde a –y se articula con- un conjunto de cambios operados tanto a nivel doméstico como al de la comunidad internacional⁸. La información documental analizada se inscribe igualmente en esta línea, planteando –en la mayoría de los casos de manera explícita- la necesidad y la oportunidad de reconceptualizar el rol de los municipios⁹. Asunción de “nuevas funciones” y desarrollo de “nuevas modalidades de gestión local” son dos términos siempre presente en los análisis que tratan de dar cuenta de la configuración de estos nuevos escenarios para los municipios.

También en los entrevistados hay una visualización de nuevas funciones y un señalamiento respecto de la necesidad de “adecuar” la gestión local. En la mayoría de los casos, los actores consultados ponen en relación ambos términos para fundamentar la necesidad –o marcar la evidencia- de reconceptualización de los gobiernos locales, lo que entraña la configuración de un nuevo rol. Superar las funciones meramente administrativas para asumir un rol “planificador, orientador, promotor, conductor”, la existencia de “nuevos escenarios de responsabilidades para los gobiernos locales y en consecuencia nuevas complejidades para la gestión” o “querer cumplir otro rol” para ponerse al frente de la crisis son

⁸ Este tema ha sido ampliamente trabajado por Jordi Borja y Manuel Castells, Daniel García Delgado, Sergio Boisier, Antonio Vázquez Barquero, Romero Cotorruelo Menta, entre otros.

⁹ El Prediagnóstico de Gálvez expresa: “Tanto a nivel nacional como internacional las reglas de juego políticas, sociales, económicas y culturales han cambiado. [...] Este escenario, que se presenta turbulento, puso a las ciudades como protagonistas: dejaron de ser los territorios donde se producen las transformaciones para convertirse en verdaderos actores de los procesos de cambio.”, p.3.

expresiones de nuestros entrevistados que van en la dirección mencionada.

Las funciones, planteadas en términos de ámbitos de intervención, son visualizadas a partir de la inclusión en las agendas locales de las nuevas problemáticas. Se aprecia en los entrevistados total acuerdo respecto de que los municipios han reorientado su intervención hacia cuestiones antes ausentes de su agenda. Problemáticas como la “dificultad para construir una alternativa de desarrollo local”, la “fragmentación urbana y social” y los “límites de la gestión pública tradicional¹⁰”, son altamente visualizadas por los entrevistados como cuestiones que se incorporan a esa nueva agenda de los municipios. Son introducidas además problemáticas vinculadas con las “dificultades de gestión de la sociedad” y con las “prácticas políticas tradicionales”, aspectos éstos que serán retomados en los sucesivos ítems.

Según las opiniones vertidas por los informantes, parecería que la crisis ha operado estructurando y dando entidad a las nuevas funciones que asume el nivel local, al tiempo que es en este acto de asunción que ella cobra mayor relevancia. En el reconocimiento de nuevas problemáticas se advierte una apelación recurrente al “hacerse cargo”, referido a la “obligatoriedad” de que los municipios cumplan nuevas funciones. Los procesos de descentralización, privatización, desregulación, ajuste estructural, globalización, son mencionados como fenómenos extra-locales que provocaron que los municipios tuvieran que “ponerse al frente a la fuerza”, contando sin embargo con similares recursos y capacidades técnicas. Se deriva, por la confluencia de estos factores, en la llamada “municipalización de la crisis”.

Más confuso resulta el tema de los contenidos y sentido específico que se les confiere a las nuevas problemáticas. Así, ellas son visualizadas como tales –según sostiene buena parte de los entrevistados– desde “siempre”, desde hace “50 años” o son “históricas”. En algunas de las personas consultadas se aprecia un fuerte atravesamiento de visiones más tradicionales en la construcción de problemáticas consideradas “nuevas”. Mencionan que la “fragmentación urbana y social”, por ejemplo, se visibiliza como problemática asimilable a la actual en la década de 1950 y parecería que en este caso la crisis “municipalizada” intervino básicamente cambiando la jurisdicción que ha de abordarla, y este cambio también es parcialmente visualizado por algunos de los consultados. Abonan esta idea –consistente en pensar que en algunos casos se puede dar una débil “re-problematización” de las cuestiones asumidas como funciones– el tipo de intervenciones instrumentadas desde los municipios; siguiendo con el ejemplo aludido, se mencionan fundamentalmente acciones vinculadas a la infraestructura (apertura de calles, relocalización de asentamientos precarios, etc.).

Si bien no se puede ser tajante en esta afirmación –pues se carece de información suficiente que permita poner en contexto algunas de las respuestas–, interesa marcar esta tensión, que pone en relación funciones que se derivan de nuevas problemáticas que caen en lo local y lecturas de esas mismas problemáticas permeadas por visiones más tradicionales. En este sentido, la literatura académica llama la atención acerca de la configuración de problemáticas emergentes dotadas de contenidos diferenciados que las perfilan y estructuran como novedosas¹¹.

Mucho más claro resulta la evidencia puesta por la crisis –según como la interpretan los entrevistados– sobre los límites de las modalidades tradicionales de gestión local. Al poner en relación las distintas

¹⁰ Los entrevistados entienden por “gestión pública tradicional” a un tipo de gestión principalmente estatal; por eso la necesidad de incorporar otras problemáticas vinculadas con la sociedad y sus actores cuando piensan en un tipo diferente de gestión pública (que integra tanto actores estatales como sociales).

¹¹ Al respecto puede consultarse Daniel García Delgado, Jordi Borja y Manuel Castells, José Arocena, Daniel Arroyo, entre otros.

problemáticas identificadas, los actores consulados coinciden fuertemente en que los “límites de la gestión pública tradicional” se constituyen en la dificultad que más obtura la intervención. La nueva agenda no puede seguir siendo abordada desde los viejos parámetros y modalidades orientadoras de la intervención. Repensar el ámbito y los actores de la gestión pública, modernizar estructuras organizacionales, profesionalizar recursos humanos, instrumentar nuevas herramientas son elementos por todos mencionados a lo largo de la entrevista, aunque con variable grado de intensidad y recurrencia según los casos.

Puede sostenerse, entonces, que las nuevas problemáticas cobran relevancia a partir de los límites de la gestión, cuestión visualizada como crítica en la medida que dificulta su abordaje en términos positivos. “Hacerse cargo” de nuevas funciones requiere ampliar las posibilidades de gestión, y es en este punto donde los entrevistados iluminan herramientas poniendo el acento en su adecuación, apropiación, límites y alcances.

Hay en todos los casos una apelación directa a nuevas herramientas (de vanguardia, en palabras de un entrevistado) como respuesta a las dificultades de la gestión tradicional, que sin embargo al ser visualizadas y usadas por los actores concretos, y para el caso concreto, pierden mucho de ese componente vanguardista. Así por ejemplo las Juntas Comunales son utilizadas para reforzar la política territorial en La Plata, la Planificación Estratégica se conforma en algún caso con la fijación o clarificación de objetivos desvinculándose de su propia gestión o las Agencias de Desarrollo se constituyen esencialmente en órganos de presión que persiguen la principal finalidad de obtener beneficios de los gobiernos nacional y/o provincial. Diversos son los factores que pueden estar operando en esa carga de lo tradicional puesta en nuevas herramientas. Por un lado, los actores consultados mencionan variados obstáculos, tales como “el desconocimiento de cómo trabajar [...] de cómo usar herramientas”, la “falta de recursos humanos calificados”, la “persistencia de prácticas políticas tradicionales”, la débil “apropiación” y “compromiso” de los actores involucrados, entre otros. Todos estos elementos –que pueden entenderse como recursos o capacidades preexistentes– estarían menguando/dificultando las posibilidades de darle a las nuevas herramientas un uso de vanguardia.

Por otro lado, si se asume la posibilidad de ocurrencia de la idea planteada anteriormente, se podría suponer que las propias herramientas son elegidas por sus aportes a la solución de problemáticas que son leídas bajo la óptica de la continuidad, visualizándose entonces como problemáticas que no han variado sustancialmente. En estos casos, la herramienta podría no ser visualizada desde su vanguardia/innovación/novedad, proyectándose esto en el uso que de ella efectúan los actores situados.

Puede sostenerse por todo lo dicho, que a partir de la municipalización de la crisis se entabla una relación de cuatro puntas -dinámica y tensiva- entre nuevas problemática, nuevas funciones, límites de gestión y herramientas; relación condicionada por la débil –cuando no, prácticamente ausente– reconceptualización de lo local; es decir, por la constitución de un nuevo rol para los municipios; esto sin desconocer que –en los casos analizados– se puedan perfilar movimientos en tal sentido.

Nudo crítico de gestión que, al instalarse en la tensión entre lo tradicional y lo nuevo, en un marco en que lo local es sujeto y objeto del cambio al mismo tiempo, inhibe la constitución de un nuevo rol concreto y situado.

Desde estas páginas se asume que la “municipalización de la crisis”, su “localización” (o poner la crisis en el municipio o en el espacio local) no supone necesaria y linealmente que lo local, el municipio y sus actores (los que viven y los que inciden en el territorio) “se pongan a sí mismos” en

crisis. *Ponerse en crisis* significa recrear la propia conflictividad y la propia subjetividad, es un momento de deconstrucción/reconstrucción constituido en experiencia desde la trama de actores situados que configuran lo local. Es introducir una dimensión cognitiva y reflexiva, es poner en juego la capacidad negativa “*come capacità di dire no, di dire basta, di rifiutare modalità consuete, tradizionali, anche autorevoli: implica un momento critico e autocritico rivolto particolarmente contro il surplus di repressione, autoritarismo e tradizionalismo, che comunque ogni istituzione si trascina dentro, se non altro per la sua lunga storia.*”¹²

Desde este lugar, la puesta en crisis interpela a la constitución de un nuevo rol más que a la incorporación de nuevas funciones o a la implementación de nuevas herramientas. Esto supone en definitiva dotar de especificidad a la crisis “puesta” en el municipio, en cada municipio, en cada territorio local. Supone entonces repensar los problemas en una relación dinámica con las soluciones posibles y deseables localmente. Implica trabajar desde la tensión ya mencionada de ser al mismo tiempo sujeto y objeto del cambio en un proceso de deconstrucción/reconstrucción, de reflexión autocrítica y aprendizaje. Según se sostiene desde aquí, poner en crisis el rol conlleva, ante todo, repensarse situadamente desde las propias capacidades/posibilidades y limitaciones para reconceptualizar lo local. Es, en última instancia, problematizar y poner en relación el “qué” junto con el “cómo”, supone gestionar desde la construcción de las propias preferencias, jerarquías y capacidades/posibilidades. Un proceso de deconstrucción/reconstrucción como el planteado requiere de claves sinérgicas que operen sobre dimensiones políticas e institucionales que dificultan la reconfiguración de las relaciones que supone la puesta en crisis de la gestión local.

4.c. Tensiones en el uso de herramientas

Relación entre gestión local, actores y herramientas disponibles

Hay en los discursos de los entrevistados una referencia permanente a las herramientas, sus potencialidades, alcances, usos; así como una vinculación insistente de la gestión local con las *herramientas disponibles*.

En esta puesta en relación de ambos elementos se vislumbra una idea transversal a todos los actores, consistente en percibir escasas posibilidades/capacidades de gestión pública local en dirección a la resolución o abordaje de las nuevas problemáticas, junto con una alta valoración de las herramientas para el logro de igual objetivo. De esta manera, los informantes consideran que las mayores dificultades para intervenir sobre las nuevas problemáticas, asumidas como nuevas funciones, están relacionadas con los límites de gestión –tanto estatal como “social”–; al tiempo que al mencionar dinamizadores necesarios para operar sobre los obstáculos existentes en su ciudad aluden al “buen uso” o “buenas prácticas” en el uso de herramientas. Igual alusión realizan al ser interrogados acerca de las posibilidades que visualizan en sus espacios en la actualidad, para operar sobre las dificultades presentadas. Más aún, cuando ejemplifican avances positivos sobre las problemáticas, las respuestas – cuando son dadas- se vinculan a intervenciones de tipo metodológico sobre alguna herramienta en particular.

De esta manera, se deja entrever cierta “deslegitimación” de la capacidad de gestión local que conceptualiza –y se materializa y desarrolla en- políticas públicas, “deslegitimación” vinculada a una

¹² “Como capacidad de decir no, de decir basta, de refutar la modalidad consuetudinaria, tradicional y acreditada, implica un momento crítico y autocrítico, vuelto particularmente contra el superávit de represión, autoritarismo y tradicionalismo, que comúnmente cada institución lleva dentro, con motivo de su propia larga historia.”. Carlo Donolo: “Istituzioni come costruzioni intelligenti”, en Donolo: *L’intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, (Milano, 1997) pp. 226-232.

cierta idea de posibilidad de reemplazo de estas últimas por las potencialidades que colocan sobre las *herramientas disponibles*. En este sentido, rescatamos expresiones esclarecedoras: en el caso de San Nicolás, se considera que exceptuando a los intendentes, es desconocida la idea de gestión en el cuerpo municipal, o que ante las transformaciones que se operaban en esa ciudad la “gestión local no hizo absolutamente nada, quedó impávida viendo que ocurría, y es ahí donde se nota los límites de la gestión pública tradicional”. Por otro lado, la ejemplificación que se brinda en el caso de La Plata sobre la no-realización de avances en la problemática de los “límites de la gestión pública tradicional” se encuentra desvinculada de los avances considerados en la problemática de “construcción de una alternativa de desarrollo local”. Estos últimos adjudicados como resultado del trabajo en la esfera de la cooperación intermunicipal con los distritos de la Micro-región Gran La Plata. Finalmente, en el mismo sentido se expresan los entrevistados que adhieren a que “hubo un error conceptual al ver a la herramienta como reemplazante de la gestión política. Fue un error en general de la sociedad, que se manifiesta a través de las instituciones”.

Inscribiéndose en la misma línea, en reiteradas oportunidades, los actores relativizan –llegando incluso a negar- la existencia de políticas cuando no asumen los contenidos propios de cierta herramienta que, por otra parte, tienen en alta estima dado las potencialidades que la misma supone. En esta línea, es cuestionada la existencia misma de política económica nacional en la medida que ella no está planificada, plasmada en documentos que clarifican objetivos y metas, capaces de articular los “fragmentados” sectores productivos del país y tender de forma ordenada al desarrollo del país o se toma por acciones meramente espontáneas, no contenidas y planificadas, a aquellas que aprovechan oportunidades derivadas de la implementación de políticas extra- locales, como es el caso, por ejemplo, de los recursos nacionales canalizados para la construcción de viviendas que, merced a su carácter eventual, no es posible planificar. De tal manera, parecería haber en algunos casos cierta asimilación de las políticas a las herramientas, a la vez que una externalización de las herramientas de cuestiones intrínsecas a las propias políticas públicas (los intereses, la oportunidad, los aspectos relacionales, el poder, la racionalidad de los actores).

Por otra parte, puede apreciarse en las aseveraciones registradas una búsqueda manifiesta de posibilidades de solución de problemas a partir del uso de herramientas o de sinergias derivadas del uso combinado de ellas, que bajo determinadas condiciones operantes brindarían -en ocasiones parecería que “sin más”- tales resultados. De esta forma se sostienen argumentos que abonan esta idea tales como “estaba muy claro que muchos de los problemas ciudadanos actuales de debían a la falta de planificación”, como también “considero que una adecuada implementación de las Juntas Comunales podría revertir en significativas mejoras de la calidad de vida de los habitantes” o que es “una garantía de sustentabilidad de todos los cambios involucrar a los docentes y a las escuelas para avanzar en el tema de la capacitación, en el más amplio sentido”.

Mencionan entonces un conjunto de condiciones necesarias, y en algunas ocasiones suficientes, para lograr tales resultados. Cuentan entre estos requisitos muchos elementos señalados como dinamizadores de la intervención, tales como la calificación, la capacitación, el conocimiento, el compromiso y la voluntad de los actores que usan herramientas, así como la asimilación y apropiación que dichos “usuarios” hacen –o deberían hacer- de la herramienta en cuestión. La herramienta ilumina, entonces, debilidades en las capacidades de los actores, y es a partir de este descubrimiento que los entrevistados, al explicitar en todos los casos la necesidad de intervenir –para modificar- sobre esas capacidades obturantes, se orientan a plantear en última instancia la adecuación del actor a los requisitos de la herramienta.¹³

¹³ Interesa destacar que en tanto los obstaculizadores a la intervención señalados por los entrevistados son pensados desde el

La lectura de las entrevistas sugiere algunos interrogantes referidos a la vinculación entre gestión local, uso de herramientas y trama de actores situados localmente, en un contexto caracterizado por la crisis. Según la información analizada, la apelación y el uso de herramientas en el ámbito local es relativamente alta. Así por ejemplo, los actores consultados mencionan haber utilizado un promedio de ocho herramientas de las trece que constaban en el menú ofrecido por las entrevistadoras; sin embargo - como se dijo anteriormente- consideran que ellas no han aportado en igual medida a la resolución de las problemáticas planteadas. Los propios entrevistados observan limitaciones en los resultados efectivos que tales herramientas han provisto, pues “muchas han sido las herramientas utilizadas, pero no han oficiado de dinamizadores reales.” La respuesta que se brinda ante esta dificultad se relaciona con la carencia de los requisitos necesarios (en algunas ocasiones suficientes) para lograr tales resultados. También por igual motivo la opción que contempla como obstaculizador “límites de las tecnologías de gestión disponibles” y como dinamizador “uso de herramientas construidas e implementadas localmente”, han obtenido una baja valoración con relación a las otras alternativas presentadas. Puede inferirse entonces que son otros los obstaculizadores y son otros los dinamizadores que posibilitan / imposibilitan la intervención sobre las problemáticas y la asunción de nuevas funciones. Subrayan, en cambio, cuestiones vinculadas con las capacidades disponibles por - preexistentes de- los actores para lograr un buen uso de las herramientas de las que echan mano.

Se puede vislumbrar a partir de toda la información relevada, un nudo en el que confluyen diversos componentes que, a su vez, se configuran a partir del atravesamiento de renovadas tensiones. El primer componente se relaciona con la tensión ya expresada por nosotros¹⁴ referente a la racionalidad de origen de la herramienta y a la adecuación/apropiación que de ella se realiza. Los gestores mantienen un referencial priorizado a partir del cual evalúan un resultado obtenido. Los resultados esperados son reconducen entonces a las potencialidades que “portan” las herramientas, potencialidades que a su vez están vinculadas con los fines para la cual ella fue construida y puesta a disposición. Se puede inferir entonces que, al menos en el caso de muchas de las afirmaciones analizadas, la valoración de los resultados se realiza en función del propio referencial de direccionalidad que contiene la misma herramienta que es utilizada.

Es en esta relación en la cual opera el segundo componente que ilumina las posibilidades del primero. El lugar en el cual están colocadas las posibilidades de gestión local, a partir de sus importantes limitaciones -pero aún a pesar de ellas- para resolver las problemáticas situadas en lo local. Es esta alternativa de gestión -vinculada a las posibilidades de gestión local y dotada de un alto contenido político- la que se visualiza oscurecida y con amplias restricciones. Desde estas páginas se considera que es a través -y a partir- de la gestión que los actores locales dotan de contenido, especificidad y direccionalidad propia/situada a la herramienta. Es en última instancia a partir de su uso, es decir “gestionando” -y no a pesar de ello- que la herramienta se constituye como tal, y deja de ser un *recurso disponible*.

5. Tendiendo puentes para los encuentros que vendrán

Sobre la base de todo lo dicho hasta aquí, es posible sostener que los gestores locales valoran las *herramientas disponibles* por las potencialidades que les adjudican y que utilizan nuevas herramientas,

lugar de su operación efectiva al tiempo presente; los dinamizadores son concebidos como *potenciales* espacios de construcción de alternativas para viabilizar soluciones, es decir, sin que ellos posean una existencia real y efectiva en sus respectivas localidades. Por ello la necesidad de intervenir para modificar, como una búsqueda de realización de aquellos elementos considerados dinamizadores.

¹⁴ Cristina Díaz: “Guardando distancias. Tensiones en perspectivas”, en Cristina Díaz, Rita Grandinetti, Patricia Nari (comp.), *Tecnologías y Gestión local. Experiencias y perspectivas*, Homo Sapiens, Rosario, 2002.

dado que hay un espacio en el cual se comparte la formulación de los problemas que éstas suponen, porque son aquellos de los cuales los actores locales, a partir de las nuevas funciones asumidas, se “hicieron cargo”.

De esta manera, “la herramienta disponible” incorpora dentro de los supuestos que contiene la “puesta en crisis” de lo local, pero al mismo tiempo son los actores, que a través de la gestión de lo local la dotan de contenido y direccionalidad con relación a los problemas y oportunidades que visualizan, que como ya se ha desarrollado en la sección titulada “Tensiones en la constitución de un nuevo rol” mantienen una débil vinculación con tal oportunidad.

El colocar las potencialidades para resolver los problemas locales en las herramientas, ha significado posiblemente oscurecer que éstas son tales porque son utilizadas y que es el uso a través de las posibilidades y alcances que contiene la gestión desde lo local lo que en primera instancia brinda las alternativas para resolver los problemas. Esto ha implicado externalizar hasta un cierto punto dichas herramientas, de las relaciones políticas en curso entre los actores situados localmente. De esta forma, la lectura que se brinda de los considerados “limitados resultados” que se obtiene al usarlas, se vincula con una cierta impugnación de los actores al carecer de calificación, capacitación, conocimiento, compromiso, asimilación, apropiación, adecuación o voluntad. Pero por otro lado, abre la posibilidad de impugnar también a las “herramientas disponibles”, al concluir que bajo la inexistencia de determinadas condiciones requeridas no son adecuadas y de esta manera restringir los espacios posibles para repensar la conflictividad que supone la puesta en crisis del rol de lo local. Parafraseando a un entrevistado, el “tiempo se agota” para las herramientas.

Nudo crítico de gestión en el que confluye un triple “oscurecimiento”; el de la gestión, a partir de sus escasas posibilidades para el uso de herramientas; el de los actores –sus relaciones sociales y políticas, sus tramas- que tienden a ser escindidos de la propia herramienta y condicionados por ella, y también el de las propias herramientas que, bajo estas tensiones, probablemente no puedan trascender su carácter *disponible*. Es posible impugnar entonces a la gestión, a los actores y/o a las herramientas. “Agujeros” y brechas por donde colar cuestionamientos parecen sobrar...

Para sortear los riesgos de las impugnaciones referidas es dable volver a iluminar la relación que contiene la dinámica entre trama de actores locales; soluciones disponibles, deseables y localmente posibles, con herramientas utilizadas también localmente. Es un intento por re- situar en la dinámica de lo local la relación que vincula a los actores con las posibilidades de gestión que se brindan a través del uso de herramientas.

Quedan desde allí interrogantes abiertos:

- Por un lado ¿Cuáles son los alcances y los límites de los actores locales con relación a las *herramientas disponibles*?
- Por otro ¿Cuáles son los límites y alcances de las *herramientas disponibles* con relación al uso de los actores que posibilitan que ellas sean tales?
- ¿Hay señales al respecto en el cruce de las situaciones que atravesamos con nuestros mapas cognitivos?
- ¿Qué responsabilidades nos caben en este estado de situación en tanto académicos difusores, capacitadores y consultores? ¿No habremos aportado a la parálisis propositiva de nuestros asistidos, al haber puesto un énfasis relativo mayor en el momento analítico y haberles escamoteado tiempo en la puesta a prueba simulada de alternativas concretas, situadas de intervención? ¿Por qué no aplicar toda la capacidad crítica a lo propio producido? ¿Y si

centráramos aún más las prácticas propuestas en tentativas teórica y metodológicamente fundadas de resolución de problemas?

- Revisemos: ¿Cuánto de lo detectado nos parece que merece ser cambiado? ¿Podemos y queremos hacer algo al respecto? ¿Institucionalmente? ¿Cómo cambian las instituciones?...¿No lo hacen desde lo que ya tienen, rearticulando creativamente lo existente para generar lo nuevo, a través de cambios incrementales estratégicamente orientados sobre lo crítico de la situación insatisfactoria que queremos remover? ¿No lo hacen desde actores como nosotros curiosos, comprometidos y dispuestos a usar “activa e intencionadamente” los recursos adecuados a nuestro alcance?

Bibliografía

AROCENA, José: “El desarrollo local frente a la globalización”, en AA.VV., “Hacia un nuevo modelo de gestión local, FLACSO-Oficina de publicaciones del CBU- UBA y Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires, 1998.

ARROYO, Daniel: “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina”, en BURIN, David y HERAS, Ana Inés comp. (2001): Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2001.

BANCO MUNDIAL: “Colombia. Estudio sobre las capacidades de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica”, Informe N° 14085-CO, julio 1995.

BIFARELLO, Mónica: “‘Coordinación mediante redes’: una innovación en materia de regulación/gestión social?”, en Innovación y espacio local en la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario (1995-1999), Rosario, Ediciones Política y Gestión, 1999.

BIFULCO, L., DE LEONARDIS, O., (a cura di) L’innovazione difficile, studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione, Franco Angeli, 1997.

BOISIER, Sergio: “Conocimiento y gestión territorial en la globalización”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 1998.

URL: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel: Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus, 1998.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. “Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional” en Gobiernos Locales y Políticas Públicas: bienestar social, promoción económica y territorio, en . BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R (coord.) Editorial Ariel, Ciencia Política (Barcelona; 1998)

CABRERO MENDOZA, Enrique, ARELLANO GAULT, David: “¿Empresa estatal o empresa pública? Hacia un nuevo perfil en el Estado estratega”, CIDE, México, en Rev. Gestión y Estrategia N° 1 Jul-Dic 1991.

DÍAZ, Cristina: “Para leer la innovación (Notas de teoría y método)”, en “Innovación en la gestión municipal”, Daniel Cravacuore (comp.), Universidad Nacional de Quilmes - FAM, (Bernal, Noviembre 2002),pág. 17-58.

DÍAZ, Cristina, GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia: “La gestión relacional como puesta en crisis de las capacidades de los actores. Recuperación desde la experiencia”, *Cuadernos Política & Gestión; Políticas locales: ¿respuestas en crisis*”, Año I, N° 1, Grupo Política & Gestión, (Rosario, Argentina, 2003) Edic. Inglés-castellano, ISSN 1667-8893.

DÍAZ, Cristina, GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia (comp): Tecnologías y Gestión local. Experiencias y perspectivas, Homo Sapiens, Rosario, 2002.

DILLARES CISNEROS, María Estela: “México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica”, *Gestión y Estrategia (versión publicada en Internet)*, México, segundo bimestre 1993.

DONOLO, Carlo: “Instituzioni come costruzioni intelligenti”, en DONOLO, C., L’intelligenza delle istituzioni, Feltrinelli, (Milano, 1997).

DOUGLAS, M., "How institutions think", Routledge and L. Kegan Paul, (London, 1987)

ELSTER, J. "Local justice", en Archives Européennes de Sociologie, XXXI, (1990)

EQUIPO TÉCNICO DAM/ SEU / UNLP: "La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa. Región Tuyú Mar y Campo. Una experiencia inédita de planificación estratégica participativa", Ponencia ante el IV Seminario Nacional: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local", Córdoba, 28 y 29 de noviembre de 2002.

FONT, Joan et. al.: "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 14 : Administración Pública y Ciudadanía del CLAD, Caracas, 2000. URL: <http://www.clad.org.ve/siare>

GARCÍA DELGADO, Daniel: "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en VENESIA, Juan Carlos comp.: Políticas públicas y desarrollo local, Fundación IDR, Rosario, 1998.

GODET, Michel: "La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Problemas y métodos", Cuaderno 5, Prospektiker Futuribles, UNESCO, España, abril de 2000.

URL: <http://www.cnam.fr/lipsor/spa/data/bo-lips-esp.pdf>

GUZMÁN CÁRDENAS, Carlos: "Las tendencias del futuro en el mercado: visión estratégica, capacidad de innovación, prospectiva y crear valor", Innovatec - innovarium. Inteligencia del entorno – Observatorio Cultural – Estudios e Informes, s/d.

URL: <http://www.innovarium.com/Prospectiva/futuro.htm>

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto: Estado, administración pública y sociedad Aportes para el análisis de la gestión pública, Cap. 5, 6 y 7, Colección de artículos, Buenos Aires, 2004.

----- "El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones", Buenos Aires, 2002.

URL: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.htm

----- "Estado, sociedad civil y gestión pública", parte I y II, en Magazine, num. 25, diciembre de 2001

PASCUAL ESTÉVE, Josep María: "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades", *Elements de debat territorial N° 13*, Barcelona, enero de 2001.

PINEDA, J. de D.- GRANDINETTI, R.; (coords.) "La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas, Innovación Editorial Lagares, (México, 2004)

PINTOS, Patricia et. al.: "Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad permanente de readecuación metodológica", IIG, Biblioteca de Ideas, DHIAL N° 47, 28 de octubre de 2003. URL: http://www.iigov.org/dhial/?p=47_06

RAFFAGHELLI, Juliana: "Aprendiendo a trabajar en conjunto: herramientas para la gestión local participativa: sus aplicaciones en programas de desarrollo social", Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 14: Administración Pública y Ciudadanía del CLAD, Caracas, 2000.

URL: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html

STREN, RICHARD, (2000) "Nuevos enfoques en la gobernancia urbana en América Latina". Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo

SUÁREZ CASANOVA, Alejandro: "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 2002.

URL: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y COTORRUELO MENTA, Romero: "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial", texto presentado en II Curso de Formación de Directores y Dinamización de la Red de Escuelas Taller – Bloque 1 – Módulo 2, Aguilar de Campó, Aguilar de Campó, Palencia, Junio - Octubre de 1995.

VILLASANTE, Tomás: "Redes y socio-praxis", mimeo, Madrid, 2000.

Reseña biográfica:

CRISTINA BEATRIZ DIAZ

Grupo Política & Gestión-Facultad de Ciencia Política y RR.II.

Universidad Nacional de Rosario

C.U.R. Berutti y Riobamba- Monobock 1- Ala Oeste- Sala 201

(2000) Rosario (Argentina)

Tel/fax.: +54 - 0341- 4828470

E-mail: cristinadiaz@arnet.com.ar

pyg@fcpolit.unr.edu.ar

Sitio web: www.fcpolit.unr.edu.ar/politica/pyg.htm

Licenciada en Ciencia Política (U.N.R., 1974) con Diploma Superior de Posgrado en Cs. Sociales con Mención en Ciencia Política de FLACSO (1990) y Experto en Desarrollo Local (DelNet-OIT, Torino, 2000). Se ha especializado en el análisis político de coyuntura, de políticas públicas y en el diseño, implementación y evaluación de políticas locales, sus tópicos de docencia de grado, postgrado y formación de funcionarios, en la U.N.R., FLACSO, U. del Salvador y U. N. de Quilmes). Desde 1986 desarrolla actividades de investigación en su país, complementadas entre 1992-1997 con docencia e investigación temporales en Italia (Università degli Studi di Milano, Facoltà de Scienza Politica e Istituto d'Ingegneria Agraria). Fue becaria Fulbright durante el verano de 2002 en la Southern Illinois University. Ha ejercido diversas responsabilidades de conducción académica (Vicedecana, Directora del Departamento de Ciencia Política) en la Facultad de la que es egresada y dirigió el Programa Universitario de Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario (1994-1999). Ha integrado equipos técnicos para la realización de estudios aplicados a la modernización de la gestión, la planificación estratégica y la capacitación del personal en instancias gubernamentales subnacionales. Es autora de numerosos artículos y co-autora de libros sobre innovación y capacidades para la gestión local. Participa como miembro del Instituto de Gestión de Ciudades (IGC), del CLAD y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) de la que es Vicepresidente. Actualmente se desempeña como Coordinadora de la Carrera de Ciencia Política de la UNER (Paraná) y en su carácter de Directora del Centro Política & Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, coordina proyectos de investigación, extensión, asistencia técnica y formación a distancia en áreas de su especialidad, en particular acciones del Punto Focal Argentina del Proyecto FODEPAL (FAO- AECI- UPM) y del Consejo directivo de la INPAE (Red Interamericana de Educación en Administración Pública).