

## **RECENSIONES DE TESIS**

## LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA BUSCAR EL DESARROLLO LOCAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO CLAVE. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Tesista:

**Pablo Gorbán**

Director:

**Ángel J. Sciaro**

En los últimos años, en el marco de los nuevos procesos y modos que impone la globalización, se ha instalado como paradigma la idea del desarrollo local (Poggiese, 2000). Esta teoría o conjunto de teorías aparece como consecuencia de un redescubrimiento del “espacio” en el análisis económico y su natural derivación práctica que es la consideración del “territorio”.

De esta manera, los debates que giran en torno a la viabilidad de los procesos de desarrollo impulsados desde los Estados nacionales y en cuanto a los niveles óptimos de descentralización, se nutren de un aporte esencial a la hora de favorecer a los niveles de gobierno o subgobiernos con nuevas responsabilidades y facultades.

Si bien las definiciones en cuanto a cuál es el nivel o límite de lo local son dispares (Poggiese, 2000: 8), parece aceptable reconocer en lo municipal un ámbito apropiado, sobre todo en cuanto a la relación jurisdicción-terri-

torio, para construir una gestión acorde a esos lineamientos. En esta concepción, el papel de la sociedad local no sólo no es desdeñable, sino que representa la clave de esta visión del desarrollo de “abajo hacia arriba” en la que los ciudadanos son parte activa y esencial de los procesos decisorios del “gobierno local”.

A su vez, además de estos nuevos planteos “devolutivos” en cuanto a las capacidades de la gestión local<sup>1</sup>, la globalización y la estilización de las teorías empresariales, vienen planteando la necesidad de un rediseño de las políticas y de las formas de actuación de los gobiernos en virtud de su relación con el sector privado para lograr mayor competitividad de las empresas (Esser y otros, 1996).

En este sentido, existe un cambio de concepción en cuanto al concepto de competitividad. Este radica en que ya no son sólo las ventajas naturales de una región las que la determinan, sino que hay que crear las condiciones que permitan el aprovecha-

miento de las potencialidades de la misma. Siguiendo los postulados de Porter (1990), la competitividad sistémica implicaría, entonces, la coordinación de las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos, de incentivos a las exportaciones, de apoyo tecnológico y cooperación técnica, entre otras.

Desde el punto de vista de la gestión municipal, estos planteamientos requieren –a priori– la definición de un estilo de gobierno más abierto y participativo, inclusivo del sector privado y de la sociedad civil en instancias deliberativas.

Sin embargo, este tipo de gestión no constituye un modelo de aplicación inmediata sino que es en esencia una construcción en el tiempo, donde el proceso de inclusión de los actores no es un hecho indiferente a las metodologías e instrumentos de gobierno utilizados. Por eso, creemos que profundizar el análisis en torno a las características y formas que puede adquirir la participación ciudadana, en el marco de esta relación, nos permite contar con nuevas referencias que enriquecen el estudio del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado.

De esta manera, nuestro análisis se enfoca en la consideración de la participación en dos dimensiones analíticas. Por un lado, se reconoce una dimensión colectiva de la misma (entendida ésta como la articulación público-privado, representada por la relación Estado-instituciones civiles, y sus diversas categorías, ya sea, gremios, cámaras, sindicatos, asociaciones, ONGs, y distintas expresiones de personas jurídicas), para lo cual se analiza su importancia en la gestión de un plan de gobierno con relación a los vínculos que pueda tener la administración pública con ciertos actores estratégicos del territorio<sup>2</sup>. Por otro lado, se reconoce también una dimensión atomizada de la participación (en este caso, entendida como la articula-

ción público-privado, pero representada por la relación Estado-Individuos, dónde estos actúan como personas físicas, en representación de sus propios intereses) a partir de lo cual se argumenta en torno a la contribución que pueden hacer los espacios de actuación política cedidos a los ciudadanos sobre la eficacia de la gestión.

En función de ordenar nuestro análisis, recurrimos<sup>3</sup> a la perspectiva sobre el papel del Estado en el desarrollo de Peter Evans (1992, 2003), ya que consideramos que permite analizar los elementos político-institucionales en relación con los elementos económicos que definen las características de la gestión pública. En primer lugar, porque resalta la importancia del fortalecimiento de las capacidades del Estado como elemento necesario para lograr una gestión de gobierno eficaz (Evans, 1992). En segundo lugar, porque propone una visión que busca revalidar al Estado como actor central del desarrollo, reconociéndolo como el eje movilizador de las fuerzas sociales público y privadas (Evans, 2003).

Siguiendo esta línea argumental, la discusión que se plantea en este trabajo intenta responder a preguntas como las siguientes: a partir de las nuevas responsabilidades del Estado local, ¿Qué limitaciones encuentra la gestión vinculadas con su capacidad? ¿Puede la participación fortalecer la capacidad de gestión local y resolver esas limitaciones? ¿A través de qué instrumentos puede el municipio desarrollar procesos de participación ciudadana? ¿Cuáles son los aspectos más relevantes de la gestión municipal que estos instrumentos de gestión mejoran o fortalecen?

El propósito de nuestro trabajo es analizar cómo influye en las capacidades de gestión del Estado municipal la implementación de mecanismos de participación ciudadana, considerando el caso de la ciudad de Rosario a través de la observación de la relación Estado-Sociedad Civil de los últimos diez años.

En cuanto al diseño de investigación, el proyecto se lleva adelante mediante un abordaje y análisis cualitativo. El mismo permite el estudio profundo de procesos de definición por parte de los sujetos, mediante pautas flexibles y poco estructuradas. Esta perspectiva metodológica exige un ir y venir entre los datos y la teoría, y de ésta a aquellos, que suele modificar, a lo largo de la investigación, tanto los aspectos conceptuales como la definición que se realiza de los sujetos de la investigación (Gallart, 1992).

Las conclusiones más generales radican en reconocer que ante la limitada capacidad fiscal local en el marco de los requerimientos de la competitividad, cobra importancia la relación del Estado con los capitales privados del territorio (o empresarios), por un lado, y la relación de interesalaridad del ámbito local en relación con las transferencias o decisiones autónomas de inversión de los niveles jurisdiccionales superiores, por otro. Así, se refuerza la necesidad de elaborar estrategias que permitan una mejor articulación de estos recursos para aplicarlos a la búsqueda del Desarrollo Local.

Para esto, en el nivel municipal la cercanía con la comunidad abre posibilidades para la gestión participativa de estos recursos, permitiendo alcanzar mayor legitimidad en las acciones emprendidas (fundamento político), así como una más adecuada asignación (fundamento económico).

Analizando su contribución al fortalecimiento de las capacidades institucionales estatales y a la consolidación del elemento "Sociedad", en una dinámica capitalista donde este elemento se ha visto durante años superado por la hegemonía de los elementos "Estado" y "Mercado", se puede argumentar que la participación no sólo es importante para reforzar un sistema político que se encuentra en crisis, sino también que es fundamental para sentar las bases de una estrategia económica

de desarrollo sustentable que vaya en línea con las posibilidades y potencialidades del territorio en cuestión.

Quedarían pendientes, sin embargo, algunas cuestiones que hacen a la dinámica capitalista actual y al contexto de globalización en el cual se desenvuelven las ciudades. En este sentido, cabría preguntarse: ¿Hasta qué punto puede el Estado local liderar y coordinar un proceso de inversiones en el que participan empresas multinacionales con iguales o mayores recursos que los que maneja el presupuesto municipal? ¿Puede el municipio, en función de esos actores, pretender emprender un proceso de concertación equilibrado? A su vez, en relación con los modos de producción actuales: ¿Cómo debería plantear el municipio la gestión de un territorio que económicamente (por los encadenamientos productivos) puede exceder a su jurisdicción política?

Evidentemente, las limitaciones o alcances de la gestión estarán, indefectiblemente, ligados a la relación Estado-Sociedad prevalente, y ésta determinará así su estilo, su visión, su grado de pluralidad y sobre todo, su eficacia.

## NOTAS

<sup>1</sup> El reconocimiento de las capacidades locales no soslaya, sin embargo, el importante papel del Estado nacional como "mediador" entre las potenciales regiones ganadoras y perdedoras.

<sup>2</sup> El concepto de "territorio", en este caso, se refiere a la delimitación geopolítica sobre la cual el nivel de gobierno considerado ejerce su autoridad política. Específicamente, se hace alusión al nivel local y a la relación Municipio-ciudadanos.

<sup>3</sup> Se complementa este análisis con los estudios sobre las capacidades del Estado de Skocpol, 1989; Amin, 1998 y Weiss, 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

**Amin, A. (1998):** *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, University of Dirham, Department of Geography UCL, London.

**Elder, C. y Cobb, R. (1984):** "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en *Policy Sciences Journal*, Vol. 13, N° 1.

**Evans, P. (1992):** "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", in Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton, Princeton University Press.

**Evans, P. (2003):** "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas, Venezuela.

**Esser, Klaus, y otros (1996):** *Competitividad sistémica: nuevos desafíos a la empresa y a la política*, en Revista de la Cepal, Santiago, N° 59.

**Howlett M. y Ramesh M. (1995):** *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Notario, Canada, Oxford Univ. Press.

**Lindblom, C. (1991):** *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid MAP/INAP.

**Matus, C. (1977):** *Planificación de situaciones*, Caracas, Libros Alfar.

**O'Connor, J. (1991):** *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona, Península.

**Offe, C. (1981):** *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza.

**Osborne, D., and Gaebler T. (1992):** *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley.

**Skocpol, T. (1989):** "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta* N° 50, Enero-Marzo, Madrid, España, pp. 71-122.

**Weiss, L. (2003):** *Bringing Domestic Institutions Back In, in States in the Global Economy*, Ed Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge, pp 1-33.