

**CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MUNICIPIOS
PEQUEÑOS Y MEDIANOS**
Mg. Arq. Licia Ríos

RESUMEN

Se presenta una interpretación teórico-metodológica sobre las capacidades municipales para la formulación e implementación de la política ordenamiento territorial, adecuada para la comprensión y explicación en municipios pequeños y medianos. La propuesta articula el enfoque territorial de las políticas, una mirada relacional sobre las capacidades, las especificidades del análisis del ordenamiento territorial como política para el desarrollo local, y conocimiento empírico sobre el universo de municipios de la provincia de Buenos Aires. Se definen niveles, dimensiones y componentes de análisis que afectan a las capacidades, atendiendo a la tensión dinámica entre aspectos pertenecientes al entorno macro y al entorno local. Su utilización permitirá visibilizar el peso de los factores que afectan a las capacidades y sus relaciones, así como también problemas y potencialidades en relación a los mismos.

1 INTRODUCCIÓN

La ponencia es un avance de una investigación denominada “Políticas Locales de Ordenamiento Territorial como Instrumento para el Desarrollo: Análisis de Capacidades en Municipios Pequeños y Medianos de la Provincia de Buenos Aires, a Inicios del Siglo XXI”. Se trata de un trabajo en elaboración¹, cuyo propósito central es aportar a la reflexión conceptual y metodológica sobre el ordenamiento territorial, y específicamente por su contribución como política pública a procesos de desarrollo local, a partir del conocimiento de capacidades estatales específicas.

En este camino, la presentación pone en discusión, una interpretación acerca de los rasgos fundamentales que definen capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial, y una metodología para su análisis en municipios pequeños y medianos. Guiada por este propósito, la ponencia se organiza en tres apartados principales, el primero, que expone aspectos teórico conceptuales referidos al ordenamiento territorial como política pública y desde una mirada territorial que permite valorar la especificidad de las capacidades municipales locales para su formulación e implementación; el segundo que desarrolla la propuesta metodológica para el abordaje de las capacidades municipales para el ordenamiento territorial, que incluye su conceptualización, niveles, dimensiones y componentes de análisis; y el tercero que expone las conclusiones preliminares del trabajo.

¹ Desarrollado en el marco del Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad Nacional de La Plata, dentro de la línea de investigación en Ordenamiento Territorial. El trabajo es dirigido por el Arq. Néstor Omar Bono.

2 Estudio del Ordenamiento Territorial como Política Pública

La investigación asume la complementariedad de los marcos de abordaje del desarrollo y el ordenamiento territorial. Ambos son articulados, como objeto de las políticas públicas, bajo un enfoque territorial. Así pues, se entiende al ordenamiento territorial municipal como una política pública que involucra un conjunto de acciones políticas, legales, administrativas, de gestión, y de planificación física, emprendidas por los gobiernos municipales, cuyo fin es disponer de los instrumentos necesarios para orientar planificadamente el proceso de producción social del espacio bajo su jurisdicción, en forma apropiada a los recursos y capacidades del territorio y concertadas con los distintos actores políticos y sociales del territorio. Es decir, se trata de un proceso que debe desarrollarse en articulación sistémica con los territorios de pertenencia y de acuerdo a las estrategias de desarrollo.

Esta interpretación deja al descubierto ciertos rasgos complementarios que debe poseer la política, atributos que a su vez son requerimientos para que la misma pueda adquirir el rol asignado. Se refiere a cierta autonomía política y económica, a la articulación del sistema de ordenamiento territorial en sus distintas escalas, a la permanencia – flexibilidad de los procesos de planificación, al logro de cierto carácter sistémico en sus procesos de gestión, al aprovechamiento sinérgico de los componentes del territorio local, y al manejo de la incertidumbre por parte de los decisores locales.

Ahora bien, formular e implementar las políticas de este modo, requiere la puesta en juego de ciertas capacidades estatales específicas, entendidas éstas a priori como aptitudes de los gobiernos para conducir satisfactoriamente las cuestiones públicas. El contenido de los apartados subsiguientes intentan reconocer aquellas consideraciones iniciales que se requieren para abordar las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial municipal, específicamente: su observación como una política pública, su interpretación desde una mirada territorial, y algunas discusiones en torno a alternativas metodológicas para el estudio de las capacidades en la materia.

2.1 Implicaciones referidas a sus especificidades como política pública

Las políticas públicas deben entenderse como instrumentos utilizados en el marco de determinadas relaciones entre el Estado y Sociedad, lo que implica entender al Estado como una relación social entre los diversos actores sociales (Oszlak y O'Donnell 1981; García Delgado, 2006). Relación social e histórica, donde se configuran el modelo de acumulación, la forma de legitimación política y el modelo de inserción internacional (García Delgado, 2006). En este marco, las políticas públicas son formuladas como tomas de posición del Estado que intenta -o dice intentar- alguna forma de resolución en torno a determinadas “cuestiones”, o tema socialmente problematizado para impactar en la sociedad. Por lo general, incluyen decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. (Oszlak y O'Donnell 1981).

Desde este punto de vista, para Oszlak y O'Donnell (1981) las políticas públicas son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. En el mismo sentido que los autores

anteriores, y en relación a la formulación de políticas desde ámbitos municipales, Grandinetti (2007) afirma que el municipio debe acercarse a ser más un actor político que gestiona en articulación con otros actores políticas locales y cada vez menos un administrador de tareas definidas desde otras instancias jurisdiccionales.

De aquí que el ordenamiento territorial como política pública no cabe interpretarse como una única toma de posición, formulada en un momento específico, por un decisor determinado u organización. Más bien se refiere a un proceso, que reúne actividades materiales pero también simbólicas, cuyo principal actor es el gobierno, pero que articula decisiones y actos del Estado en sus distintos niveles y organizaciones, del sector privado y de la sociedad civil. Por tanto su análisis implica actividades que imbrican estrechamente el conocimiento de contenidos (lo técnico), del proceso (lo político), y del territorio donde se implementan esas políticas.

En síntesis, estudiar al ordenamiento territorial como política pública implica reconocer:

- Que es producto de relaciones sociales en el marco de un Estado.
- Que su principal actor es el gobierno a través de la administración pública, quien toma partido ante un problema, o conjunto de problemas.
- Que refiere a un conjunto o concatenación de actividades, decisiones o medidas.
- Que es el principal instrumento de la actuación gubernamental en cuanto a la conducción de los destinos de un territorio.

2.2 Implicaciones a Referidas la mirada territorial

El enfoque territorial tiene profundas derivaciones en la interpretación y la intervención con políticas públicas, ya que plantea una forma compleja de comprender y abordar el desarrollo, que ocurre siempre en un territorio, con específicos rasgos socio-culturales, ambientales, geográficos, poblacionales, productivos, institucionales y políticos. Es decir se hace foco en la especificidad y rol estratégico de los territorios sobre los que se sostiene el desarrollo. (Madoery *et.al.*, 2007 y Madoery, 2008).

A la luz de este enfoque, las políticas se sostienen en la integralidad y en una valoración importante de las escalas de gobierno locales y regionales en su formulación e implementación, por ser las más cercanas a cada realidad territorial, pero articuladas en niveles mayores (regional, provincial, global, etc.). Pero la integralidad de las políticas también refiere a la articulación de objetivos y contenido. Así lo expresa Grandinetti (2007) cuando afirma que esta noción de política pública se diferencia absolutamente de la tradicional noción de políticas sectoriales, centrada en los saberes de un órgano de ejecución. Se precisan políticas integradas que incorporen las diferentes dimensiones del desarrollo, lo económico, lo social, lo político, institucional, cultural, ambiental evitando la visión sectorial, unidimensional y centralista.

Sepúlveda (2003), en un estudio que hace foco en el desarrollo rural pero que es útil para comprender los alcances del enfoque, rescata al menos tres repercusiones importantes que este enfoque tiene para la definición de políticas públicas, ellas son, a) la afirmación del territorio como objeto de las políticas, es decir la puesta en foco en estrategias integrales; b) concebir la política de desarrollo como articuladora de políticas sectoriales en espacios territoriales, dada la significancia que adquiere un conjunto de áreas de política, entre las que destaca la política territorial; y c) la aplicación de políticas diferenciadas por contexto.

Desde esta mirada, al reconocer cuáles son los factores que incidirían en el desarrollo, y sobre los que resultaría importante actuar, se incluyen tanto a aquellos recursos disponibles de antemano, como también a factores intangibles, innovadores, relacionales, que resultan fundamentales y territorialmente anclados, como la calidad de los recursos humanos y la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales (Madoery, 2007). Es decir, se hace hincapié en la generación o disposición de capacidades territoriales que deben ser articuladas con los recursos preexistentes.

En resumen, los rasgos de la política de ordenamiento territorial, observada desde la mirada territorial, útiles para orientar la definición de una metodología son:

- Su ensamblaje en determinadas relaciones sociales e históricas propias de cada territorio.
- Sus múltiples niveles de articulación e interacción.
- Su multidimensionalidad. Es imprescindible que su interpretación enlace procesos de carácter económico, productivo, social, ambiental, sus actores y escalas territoriales.
- La complementariedad entre componentes estructurales, productos o recursos y componentes innovadores, o procesos.
- Su dinamismo e inestabilidad, adecuándose tanto a la necesidad de concretar un modelo de territorio pero también actuando aprovechando cambios o necesidades imprevistas.

2.3 Implicaciones Referidas al Análisis de Capacidades Estatales

En línea con la valoración teórica planteada hasta el momento, el análisis de las capacidades estatales excede la evaluación por resultados, como también excede el análisis unidimensional, centrado por ejemplo en aspectos organizacionales, recursos estáticos, o en el ámbito interno del aparato estatal. Para comenzar a delinear el abordaje de las capacidades específicas para el ordenamiento territorial, se rescatan ahora algunas propuestas teóricas situadas en esta óptica y que resultan complementarias a los fines de este trabajo.

Merillé Grindle (1997), define a la capacidad como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Esta definición se explica a partir de interpretar a las capacidades en cuatro dimensiones, o tipos de capacidades: la institucional, en tanto competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen las interacciones políticas y económicas; la técnica, que incluye la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general; la administrativa, que refiere a la competencia para implementar la provisión de bienes y servicios; y la política, o habilidad para procesar demandas de la sociedad (Grindle, 1996).

Esta propuesta es revisada por Alonso (2007), quien desde una perspectiva relacional define a las capacidades como el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política. Es decir, el autor hace foco en el nexo entre Estado y sociedad. A su parecer las dimensiones de capacidad podrían resumirse en dos, por un lado las capacidades técnico-administrativas y por otro lado una dimensión relacional. Con las capacidades técnico-administrativas, refiere a la necesidad de contar con un funcionariado calificado, además de la atención a las relaciones interinstitucionales y de los niveles técnicos con los de decisión política que den coherencia interna al aparato estatal. En tanto que la dimensión relacional refiere al análisis

de la relación entre organismos y dependencias con los contextos socioeconómicos que deben afrontar. Según el autor, entre las lógicas de los dos planos deben cristalizarse “enraizamientos sinérgicos de largo plazo”, en el sentido de la necesidad e imbricación entre ambas dimensiones para favorecer la implementación de las políticas. Es decir, asume que el foco debe ser puesto conjuntamente en el aparato estatal desde adentro y hacia afuera, asumiendo que el Estado es una presencia imprescindible, pero insuficiente para explicar y desplegar las capacidades. (Alonso, 2007)

Repetto (2007) complementa el planteo anterior, ya que aborda las capacidades en el campo de las políticas sociales latinoamericanas, también desde una perspectiva relacional. Para el autor la capacidad es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y ciertas definiciones colectivas acerca de cuál es el valor social que en cada caso debiese proveer la respuesta a dichos problemas. Su perspectiva relacional es explícita en la valoración de las búsquedas de individuos y grupos con ciertos intereses e ideologías con dotaciones específicas de recursos de poder, de posicionarse en el juego político para maximizar sus objetivos materiales y simbólicos; como así también en la historia de estas interacciones. También observa a las capacidades desde una mirada institucional, que refiere a que éstas son condicionadas por un tejido de mecanismos históricamente conformados, que el autor denomina marco institucional. (Repetto, 2007)

Como síntesis de esta mirada interpreta que la capacidad estatal puede ser observada desde dos visiones, una más general y otra cercana. En relación al primer acercamiento, el autor rescata dos componentes fundamentales, las capacidades administrativas y las capacidades políticas, representando con ambas la articulación entre el aparato burocrático y la arena política. En relación a la visión más cercana sobre la forma en que la capacidad se expresa, el autor plantea una serie de atributos que dan cuenta de ¿cómo se deciden e implementan las políticas públicas?, y ¿para qué se utiliza dicha capacidad?. Los parámetros vinculados con el cómo se expresa la capacidad estatal son seis la coordinación, como interacción coherente entre actores y organismos estatales a nivel sectorial y jurisdiccional; la flexibilidad, o capacidad para adecuarse a cambios en las circunstancias; la innovación, o forma de adaptarse ante situaciones inusuales; la calidad, o transparencia y ajuste a estándares definidos colectivamente como apropiados; la sostenibilidad, o perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas; y la evaluabilidad, como forma de determinar el alcance de objetivos y metas propuestos. Por su parte, los parámetros vinculados con el para qué se utiliza la capacidad son dos, la legitimidad, que refiere a los consensos básicos en torno al modo en que se enfrenta la problemática; y la equidad pertinente, que refiere al logro de la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a la política como a sus efectos, pero también a la adecuación o pertinencia en relación al problema (Repetto, 2007).

Por último, interesa citar la propuesta de Bifarello *et. al* (2001), quienes además de la conceptualización de las capacidades como la existencia efectiva de herramientas que permiten a los gobiernos locales desempeñarse con éxito, construyen una matriz de análisis diseñada para leer transformaciones en los estándares de capacidad. El esquema propuesto incluye dimensiones que refieren a los siguientes ejes: el Contexto Ambiental; las Reglas de Juego (dimensión institucional), las Articulaciones o Redes, Organización y Recursos Humanos.

Cada uno de los autores señalados encuentra, de un modo u otro, cierta insatisfacción con la explicación de las capacidades como disposición de recursos estáticos, o dados a priori,

prefiriendo su explicación a partir de la articulación de distintos componentes analíticos, y de la complementación entre dimensiones internas y externas al aparato estatal. Relaciones que pueden ser expresadas utilizando el concepto de autonomía enraizada propuesto por Evans, noción que representa a un atributo del Estado que permite lograr la coherencia entre aspectos externos e internos. Condición que implica la existencia de más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia administrativa, sino que exige inteligencia, inventiva, dinamismo, y respuestas adecuadas a la realidad cambiante; argumentos que demandan un Estado enraizado o encastrado en la sociedad (Evans, 1996).

Sustancialmente, la convergencia de estas miradas permite reconocer que las capacidades:

- Refieren a procesos conformados a lo largo del tiempo, que contienen distintos eventos, e incluyen la interconexión entre niveles de análisis.
- Representan la interacción entre aspectos técnicos, administrativos, políticos, relacionales, entre otras cuestiones.
- Refieren a la interacción entre capacidades propias de los actores estatales con las capacidades del resto de actores sociales, en el marco de sus específicos recursos y perspectivas.
- Presentan variaciones empíricas, ante situaciones “objetivamente” similares. Es por ello que es necesario anclar empíricamente el concepto.

3 Propuesta para el Abordaje de las Capacidades Municipales para el Ordenamiento Territorial

Con la construcción de esta metodología se busca conocer los factores y relaciones que inciden en las capacidades municipales para la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial. Esta propuesta también servirá para interpretar el estadio de las capacidades en relación a las políticas, y para conocer los posibles objetos de intervención en casos de déficits de capacidades. A este propósito lo atraviesa la idea de constructividad de lo político, el lugar inevitable del estado en esa construcción (Bifarello y Otros, 2001), y por ende de la constructividad de las capacidades para el ordenamiento territorial.

Las propuestas metodológicas iniciales de Hildebrand y Grindle (1994), y las reinterpretaciones y ampliaciones hechas por Alonso (2007), Repetto (2007), y Bifarello *et. al.* (2001), representan el marco de referencia específico sobre el análisis de capacidades estatales que permitirá avanzar hacia la definición de los aspectos que afectan las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento. Estas facetas de las capacidades, servirán en el avance de la investigación, para la interpretación de los casos de estudio de forma inductiva y cualitativa. Interpretación que deberá situarse en contextos de transformaciones territoriales, políticas y económicas muy dinámicas, y de gran inestabilidad e incertidumbre.

3.1 Capacidades Municipales para el Ordenamiento Territorial

Para continuar vale reafirmar la tesis inicial, las políticas de ordenamiento territorial que busquen articularse en procesos de desarrollo sostenidos en recursos y factores territorialmente definidos deben sostenerse en capacidades estatales específicas, y a la vez alimentarla, en tanto las políticas deben cooperar en su aprovechamiento y mejoramiento. En esta dirección resulta imprescindible el reconocimiento de capacidades locales para el ordenamiento territorial en general, pero tanto mas importante es reconocer el rol

fundamental de disponer de capacidades municipales para el ordenamiento territorial. En ambos casos se refiere a una noción relacional de capacidades estatales, es decir, las capacidades se desarrollan en conjunto con las fortalezas y debilidades de los actores sociales (Rodríguez Gustá, 2007) y de sus territorios.

En orden a lo aquí expuesto, una definición de capacidades locales para el ordenamiento territorial, acotada a los objetivos de este estudio, refiere a los factores que posibilitan la existencia efectiva de instrumentos que permitan desempeñar con éxito la política en cuestión, sustentándose en recursos y capacidades de los territorios. Por su parte, con capacidades municipales para el ordenamiento territorial, se refiere a las habilidades materiales e inmateriales del Estado para desarrollar concertadamente un conjunto de actividades, decisiones y medidas que permitan orientar planificadamente el proceso de producción social, uso, ocupación y transformación del espacio bajo su jurisdicción, en forma apropiada a los recursos y capacidades del territorio, y eficaz, eficiente, y sustentablemente.

Con esta definición se enfatiza en las relaciones entre aspectos materiales e innovadores. Los aspectos materiales refieren a aquellos factores estáticos que otorgan un potencial al ordenamiento territorial, como por ejemplo la disponibilidad de infraestructuras, recursos paisajísticos, o la disposición de recursos económicos, técnicos y administrativos para esta política. En tanto que componentes innovadores manifiestan la existencia de procesos activos y dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales, relacionales propios de cada territorio local.

De este modo, las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento territorial resultan de la compleja articulación de aspectos internos a la gestión municipal, y de otros pertenecientes a diversos contextos, como la región, la provincia, la nación, e incluso redes globales. A su vez, las capacidades se refieren tanto a manifestaciones de la actividad estatal como a otros componentes del entorno socioeconómico. Asimismo, es importante reconocer factores que constituyen el soporte fijo de la política y su marco de referencia general, con carácter estructural, de aquellos otros que le otorgan flexibilidad y lo operativizan en reconocimiento del contexto cambiante en el tiempo y en el espacio, es decir aquellos rasgos de carácter más innovador.

3.2 Diseño preliminar de la propuesta para análisis

En su conjunto, la propuesta expresa la articulación compleja e interactiva de elementos y factores de distinta índole implicada en la construcción de las capacidades para la formulación e implementación de políticas municipales de ordenamiento territorial. Debe interpretarse como un conjunto indisociable y solidario de componentes físicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos, tecnológicos.

3.1.1 Niveles de análisis

El modelo de municipio prevaleciente en la provincia de Buenos Aires, afín con la débil tradición municipalista argentina (Iturburu, 2001), las particulares limitaciones de los pequeños y medianos en cuanto a la capacidad de gestión municipal, aunque con inversamente mayor relación con la sociedad civil (Villar, 2007), y el escaso recorrido de los municipios en el proceso de ordenamiento territorial fijado normativamente (Garay, 2005), conduce a que tanto las acciones y decisiones propias del territorio local, como las

emanadas de otras escalas resulten igualmente relevantes en la conformación de las capacidades. Atendiendo estos distintos contextos, y a las relaciones dinámicas existentes entre ellos, se propone agrupar las múltiples escalas de pertenencia en dos niveles de análisis, el entorno macro y el entorno local:

- 1) El primero, denominado **Entorno Macro**, que refiere a situar las políticas municipales de ordenamiento en articulación con el sistema político institucional e ideológico del que forman parte y con el que se gestionarán articuladamente las políticas.
- 2) El segundo, el **Entorno Local**, que incluye aspectos que dependen de un conjunto de instrumentos, acciones y factores, algunos bajo el control directo del municipio y otros vinculados a sus relaciones con los actores locales y entre estos y su entorno.

Las capacidades no están ni estructuralmente determinadas por las condiciones del contexto macro, ni tampoco sólo por la realidad interna, por lo que no serán interpretados como partes, sino apuntando a las interrelaciones entre ambos niveles.

3.1.2 Dimensiones y Componentes de Capacidad

A su vez, como áreas que permiten describir, explicar, y evaluar los aspectos puestos en juego en la construcción de las capacidades, se plantean seis dimensiones estructurantes, que conjugan aspectos técnicos, políticos e institucionales. Estas dimensiones buscan plasmar tanto aspectos de las capacidades vinculados a manifestaciones de la actividad estatal como a los componentes o factores que las afectan. En el análisis de cada una de las dimensiones, se asume la necesidad de coordinar componentes materiales e innovadores.

Básicamente, el esquema propuesto interpreta los componentes que afectan a las capacidades, en la búsqueda de encontrar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué capacidades propicia el marco en que se desarrollan?; ¿qué capacidades permite desarrollar el contexto local?; ¿qué capacidades son utilizadas en lo que se hace?; ¿qué capacidades manifiesta el cómo se hace?; ¿qué capacidades expresa el respaldo logrado?:

Dimensiones y componentes del entorno macro:

- 1) **Sistema político decisional**. Permitirá conocer las potestades, restricciones y particularidades dentro del sistema municipal otorgadas por leyes, normas y presupuestos. En esta dimensión cobra importancia conocer cuál es el grado de autonomía que este contexto presupone para la definición de capacidades. En consecuencia, se estudiarán los siguientes componentes estructurales e innovadores:

- Autonomía política garantizada normativamente / autonomía política real.
- Autonomía económica garantizada normativamente / autonomía financiera y económica real.

Su análisis permitirá conocer si este contexto ¿posibilita distintos tipos de *autonomía* en las decisiones y su sostenimiento?

- 2) **Sistema de Ordenamiento Territorial**. Brindará fundamentos sobre el desarrollo y articulación que conforma el entramado de herramientas vinculadas al ordenamiento territorial, en especial, la cobertura legal dada por el marco jurídico; el desarrollo institucional para gestionar la formulación, implementación, control y seguimiento de

la política; y los instrumentos de planificación propios del ordenamiento. Resulta aquí de fundamental importancia el grado de articulación que este contexto ofrece a las políticas locales. Por lo tanto será adecuado estudiar cómo se manifiestan en articulación los siguientes componentes estructurales e innovadores:

- Desarrollo y enlace del marco instrumental / articulación vertical y horizontal
- Desarrollo y enlace del marco organizacional / articulación vertical y horizontal
- Desarrollo y enlace del marco legal / flexibilidad, adecuación a la realidad

La observación de esta dimensión permitirá conocer si el contexto ¿posibilita la articulación entre niveles y áreas de gobierno?.

Dimensiones y componentes del entorno Local:

3) **El ambiente.** Permitirá reconocer las condiciones que el contexto, económico, social y territorial local, favorece o restringe. En esta dimensión cobra esencial importancia la sinergia entre componentes del ambiente con el resto de factores involucrados. De tal forma que será adecuado estudiar los siguientes componentes:

- Medio económico productivo: diversificación y complementariedad entre actividad económica y empleo / complementariedad entre actividades económicas y política territorial
- Medio sociodemográfico: calidad de vida / densidad e involucramiento social en la política.
- Medio físico natural: disposición de recursos / valoración de recursos como base para el desarrollo

El análisis permitirá obtener un mayor conocimiento sobre si ¿el contexto posibilita la sinergia adecuada para que se den procesos de ordenamiento territorial multidimensionales, planificados y transversales?.

4) **La gestión.** Ofrecerá fundamentos para reconocer las lógicas de articulación de los distintos procesos, recursos (organizativos, humanos, presupuestarios, tecnológicos, temporales, etc.) y decisiones que permiten ejecutar y acompañar actividades vinculadas al Ordenamiento Territorial a los fines de contribuir al desarrollo local. En esta dimensión cobra importancia valorar el carácter sistémico logrado entre los distintos procesos, recursos y decisiones de la gestión asociados al ordenamiento. Por lo tanto será útil la observación de los siguientes componentes:

- Organización administrativa con recursos humanos capacitados / Cooperación entre áreas de gobierno
- Disposición de recursos económicos y financieros para el área / Ejercicio de prácticas de gestión alternativas
- Manejo de herramientas informáticas de análisis e información territorial / Integración en el manejo de análisis e información

El análisis permitirá tener un mayor conocimiento sobre si ¿la gestión posibilita la visión integral de procesos, recursos, y decisiones vinculados al ordenamiento territorial y con el resto de políticas públicas?.

5) **La planificación.** Permitirá conocer el carácter de los instrumentos y procedimientos que articulan metas, objetivos, ideas, proyectos y acciones a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio, considerando los objetivos de desarrollo y las expectativas sociales. Se busca ver la articulación entre el marco de referencia general con la flexibilidad necesaria de la implementación. En esta dimensión cobra importancia el par permanencia-flexibilidad, asegurando el proceso continuo de planificación y atendiendo al surgimiento de constantes necesidades de introducción de mejoras, innovaciones y nuevas actividades en función de la dinámica de cambios y transformaciones del contexto, de orden social y económico productivo y de la estructura territorial. A tal fin será útil la observación de los siguientes componentes:

- Diagnóstico multidimensional / valoración de recursos y capacidades estratégicos
- Objetivos de largo plazo / objetivos de corto plazo.
- Modelo de uso y ocupación del territorio deliberado / flexibilidad del modelo
- Programación de instrumentos / priorización de instrumentos.
- Coherencia interna / Coherencia con otras políticas.

El análisis permitirá obtener mayor conocimiento sobre si ¿la planificación permite la articulación entre organización racionalizada-flexibilidad de los procesos territoriales?.

6) **La decisión.** Brindará comprensión sobre las características y formas en que se toman las decisiones. En esta dimensión cobra importancia conocer cuál es el grado de certidumbre en la conducción de la política de ordenamiento territorial y la incorporación de la sociedad local en las mismas. Es así que será explicativa la observación de los siguientes componentes:

- Trascendencia de las competencias y funciones / liderazgo y consenso político.
- Seguridad jurídica / legitimidad social.

En este caso el análisis permitirá tener un mayor conocimiento sobre si los procesos decisionales en torno al ordenamiento ¿confieren a la política certidumbre, tanto desde la legalidad como desde su legitimidad?.

Avanzado el desarrollo de la propuesta metodológica, vale aclarar que la identificación de niveles de análisis, dimensiones y componentes todavía es una construcción provisoria en tanto, para avanzar en su ajuste, resta adelantar el desarrollo de los estudios de caso, avances que permitirán retroalimentar los componentes teóricos y metodológicos.

3.1.3 Déficiets y Capacidades Disponibles para el Ordenamiento Territorial

La evaluación de cada una de las dimensiones permitirá identificar déficiets y potencialidades que pudieran dificultar la formulación e implementación de la política. De este modo, las carencias vinculadas con el entorno macro constituirán déficiets decisionales por carencia de autonomía; y a déficiets del sistema de ordenamiento territorial por desarticulación. Por su parte, las carencias de capacidades vinculadas con el entorno local referirán a déficiets ambientales por falta de sinergia; déficiets de planificación por falta de permanencia-flexibilidad; los déficiets de gestión por falta de carácter sistémico; y los déficiets decisionales por falta de manejo de la certidumbre.

Si bien cada dimensión de capacidad adquiere peso propio, son las interrelaciones e interacciones, las que definen a las capacidades para la formulación e implementación del ordenamiento. Podrían por ejemplo esquematizarse distintas combinaciones de déficits de capacidad para la implementación del ordenamiento territorial dando forma a las siguientes tipologías de municipios según las capacidades que posean para la formulación e implementación del ordenamiento territorial:

- Municipios con restricciones macro + Capacidades Internas
- Municipios sin restricciones macro+ Déficit Internos
- Municipios sin restricciones
- Municipios con restricciones totales

El conocimiento de estas capacidades específicas, además de permitir explicar dónde se encuentran los déficits de capacidad, puede resultar útil para observar si la formulación de objetivos de políticas se adecua a las capacidades disponibles, o bien si deben mejorarse ciertas capacidades para obtener resultados positivos de políticas. Asimismo su conocimiento también permitirá inferir porqués en relación a diferenciales avances en cuanto a la política de ordenamiento a nivel provincial.

4 Conclusiones

Cada territorio expresa una combinación única de dimensiones y componentes que le otorga singularidad, por lo que las políticas de desarrollo desde los espacios locales tienen una importante fuerza, especificidad y dinamismo. En este contexto el ordenamiento territorial, pensado como una política transversal a la gestión local, resulta una política fundamental ya que permite un mejor aprovechamiento y distribución del desarrollo económico y social de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio. Concebir al ordenamiento de esta manera incluye su sostenimiento en capacidades municipales específicas, que permitan la implementación del ordenamiento territorial con integralidad y transversalidad.

La explicación aquí emprendida reconstruye una mirada compleja, recuperando las proposiciones de la perspectiva territorial, del análisis de políticas y del enfoque de las capacidades. De aquí que la metodología para el análisis de la capacidad municipal para la formulación e implementación del ordenamiento territorial, adecuada para la explicación y análisis en municipios pequeños y medianos, destaca la expresión combinada de aspectos internos y externos al ámbito local y a la gestión municipal, que asimismo expresan relaciones entre componentes estructurales e innovadores.

El enfoque teórico metodológico, y la estrategia de abordaje propuesta, se sitúan, más que en producir un informe descriptivo de la realidad de las capacidades, en provocar una interpretación cualitativa y relacional sobre las potencialidades y limitaciones involucradas en el ejercicio de la política en cuestión, por lo que será construido con la interpretación combinada de información obtenida de entrevistas, datos censales, documentos oficiales y observación directa. De este modo, se deduce que es adecuada para un análisis individual o de pequeños grupos de municipios, más que para la configuración de un mapa completo de la realidad provincial. Este ha sido uno de los fundamentos iniciales del trabajo, analizar y pensar de manera diferenciada la realidad municipal provincial, deteniéndose en la situación de los pequeños y medianos.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F., Di Meglio, R. Y Madoery, O. (2009): El enfoque territorial en las políticas de empleo y cohesión social en América Latina, **EURO social-Empleo**, Turin, Italia.

Alonso, G.(2007): Elementos para el análisis de capacidades estatales. Capítulo 1 del libro **Capacidades Estatales, Institucionales y Política Social**, de Alonso, Guillermo (editor). Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Bifarello, M.; Diaz, C.; Grandinetti, R., Nari, P. (2001): Innovación y Capacidad en el Estado Local: Un Abordaje Teórico Metodológico. En Actas del Segundo Seminario Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la gestión en Gobiernos Locales, “**Nuevas iniciativas institucionales: La cooperación intermunicipal**”, INAP -Universidad de Quilmes – REDMUNI. Buenos Aires, Argentina.

Díaz, C. y Grandinetti, R. M. (2002): Dimensiones de Capacidad Institucional. Política y Gestión Colección **Cuadernos de Trabajo Grupo Política y Gestión (Nº 2)**. Rosario, Santa Fé, Argentina.

Garay, S. (2005): **Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Bs. As.: Subsistema de Ordenamiento Urbano y Territorial. Etapa de Diagnóstico**. DPOUyT. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. MIVSPU. Buenos Aires, Argentina.

Grandinetti, R. M., (2007): Gobierno y Administración. Gestión de Políticas Públicas. **Módulo de Formación específica de Administración Pública Orientada al Desarrollo Local**. Ed. Organización Educativa de Estados Americanos. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Grindle, M. (1996): **Challenging the State**, Cambridge University Press, Great Britain. Citado en Repetto, 2007.

Grindle, M. (1996): The Good Governmet Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions, en Grindle, Merilee (editores) **Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries**, Boston, Harvard University Press. Citado en Repetto, 2007.

Iturburu, M. (2001): **Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local**. INAP, Buenos Aires, Argentina.

Madoery, O. (2008): **Otro Desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones**. UNSAMedita. Buenos Aires, Argentina

Oszlak O., O'donnell G. (1981): **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak O., Felder, (1998): La Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina: Quis Custodiet Custodé?, Capítulo en Filmus, D. e Isuani, A. (compiladores) **La Argentina que Viene**. FLACSO-EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

Rodríguez Gustá, A. L. (2007): Capacidades Estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. Capítulo 3 en Alonso, G. (2007) **Capacidades Estatales, Institucionales y Política Social**. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R.; Portilla, M. (2003): **El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural**. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica.