

# LA CONSTRUCCION DE LAS POLITICAS. Ámbitos y modos de la formulación en Ensenada y Berisso.<sup>1</sup>

## RESUMEN EJECUTIVO

Arqs. Néstor Bono, Isabel López, María Julia Rocca, Miguel Seimandi, Lic. Mariana Ortale, Lic. María Agustina Pereira.

### • PRESENTACION

La investigación tiene como antecedente estudios territoriales realizados en los municipios de Ensenada y Berisso que dieron cuenta del grado de vulnerabilidad ambiental, social y económico productiva que presentan sus territorios. Esto se verificó a partir de reconocer distintos grados de vulnerabilidad resultantes de las condiciones de riesgo hídrico por inundación, producto de la hidrogeomorfología y condiciones del suelo del espacio litoral, y de riesgo tecnológico por incendio y explosión resultantes de la localización del polo petroquímico en las inmediaciones urbanas.

La vinculación del trabajo que se presenta a través de este resumen ejecutivo con la emergencia hídrica registrada recientemente en el Municipio de La Plata, se origina en afirmar la necesidad de evaluar la capacidad de gestión del municipio para enfrentar problemáticas de riesgo hídrico y de formular adecuadamente políticas al respecto. Los aportes específicos tienen que ver con aspectos metodológicos para realizar la evaluación de los modos y ámbitos en que se formulan las políticas de los gobiernos municipales que presentan problemáticas estructurales de la naturaleza mencionada.

### • MARCO TEORICO

La identificación y definición del problema público resulta un paso primordial en el diseño de la política. Los distintos actores perciben al problema de diferente manera y exponen intensidades distintas respecto de las problemáticas. Por tanto el primer paso es enumerar los problemas desde el punto de vista de los actores involucrados con algún tipo de interés, sin dejar de reconocer que la definición del problema es transversal a una actitud política hacia él.

Luego los actores públicos institucionales confeccionan la agenda de políticas públicas que constituyen un elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha los procesos de encadenamientos decisorios, concretados en acciones por parte de los actores locales.

La correspondencia entre las prioridades de las agendas se debe a procesos de consolidación de problemas públicos-sistémicos en problemas político-institucionales. La generación de espacios para la búsqueda de consensos y la articulación entre actores ocupa un lugar importante en el proceso de fortalecimiento institucional.

Aquí cabe mencionar la dimensión administrativa del Estado en tanto "capacidad de gestión", que siguiendo a Oszlak<sup>2</sup> pone énfasis en seis tipos de problemas por los cuales la capacidad de gestión del Estado no mantiene una combinación estable entre

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto PICT REDES 009 Foncyt-Agencia denominado "Políticas Urbanas, estrategias regionales y Desarrollo Local" llevado a cabo por las UNR, UNND y UNLP. Tiene por propósito indagar e identificar nuevos ámbitos y modos para la definición de políticas de desarrollo por parte de los municipios medianos o pequeños ubicados en áreas metropolitanas. Los casos de estudio desde la UNLP son los municipios de Ensenada y Berisso, ubicados en el Litoral Sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Oszlak, O. y O'Donnel, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid

su coherencia interna y su conectividad externa (en términos sistémicos): i.) derivados de los marcos jurídico-administrativos; ii.) derivados de las relaciones inter institucionales; iii.) asociados a la asignación de funciones de los responsables dentro del programa de trabajo; iv) de los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y económicos; v.) de los atribuibles a la política de RRHH y vi.) de los derivados de la falta de capacidad individual de los responsables de tareas, en términos de motivación, destrezas, etc. Sin embargo no sólo los obstáculos a la generación de una institucionalidad pública se deben a los problemas derivados de la capacidad de gestión del Estado, sino a la histórica relación de éste con la Sociedad Civil.

Partiendo de considerar a las políticas públicas<sup>3</sup> como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas<sup>4</sup> que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritario, es un proceso que comienza con la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Se entiende, entonces que, el reconocimiento de este problema lo toma "alguien" y lo explicita como tal. Se sostiene como supuesto importante, que en todas las fases del proceso de la política pública deben intervenir los actores directamente involucrados mediante la participación como mecanismo.

En este punto adquieren relevancia las capacidades y recursos de los actores para poder influenciar, participar y decidir sobre la agenda problematizada, y la capacidad del Estado local para actuar sobre esa agenda.

Ahora bien, la forma en que un problema como el de riesgo hídrico y/o tecnológico se incorpora a la agenda local para su tratamiento también tiene diferencias entre los diversos casos. En términos generales, se encuentran dos grandes tipos de conductas: una activa y otra expectante. En la primera, se incorpora el problema en la agenda y a partir de esta decisión se trazan las políticas y se buscan los apoyos y recursos necesarios para llevarla adelante. En la segunda, el problema se incorpora en la agenda a partir de la detección de una oportunidad o una catástrofe para poder tratarlo. Es decir que, una vez detectado el problema, se actúa recién a partir de la identificación de una oportunidad.

## • OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLOGICOS

El objetivo general del trabajo consiste en el reconocimiento de la capacidad de gestión de los municipios de Ensenada y Berisso para la formulación de políticas urbanas para el desarrollo local que tengan en cuenta la especificidad del territorio, y para la definición de políticas regionales con otras jurisdicciones del área metropolitana.

Los objetivos específicos son analizar:

La percepción e identificación de los problemas de la ciudad y la formulación de las políticas a partir de analizar: i). el rol de los departamentos ejecutivos y de los concejos deliberantes en la formulación de las políticas; ii). la "construcción" de los problemas por parte de los integrantes de los gobiernos locales y iii). la percepción de situaciones que se consideran problemáticas por parte de distintos sectores en la sociedad.

Las articulaciones políticas entre autoridades locales y actores sociales a partir de indagar: i). la convocatoria a organizaciones de la sociedad y las respuestas a las iniciativas de las autoridades locales; ii). la vinculación intercomunal en la formulación de las políticas y iii). los obstáculos para la cooperación pública-pública y pública-privada.

---

<sup>3</sup> Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Bs. As.

<sup>4</sup> Problema propiamente dicho, o situación problematizada en el marco de la planificación de la política pública.

El proceso metodológico que guía el trabajo se apoya en dos técnicas de recolección de la información, encuestas de respuesta abierta y entrevistas. Las primeras a todo el universo de decisores: a Concejales y Secretarios del Ejecutivo excluyendo al Intendente. Se buscó información sobre la visión general que tienen estos actores de los problemas y las ventajas de los municipios confrontándolos con sus acciones.

Se completó la encuesta a los actores sociales significativos de la Producción y/u otras agrupaciones sociales (Cámaras de Comercio, Empresas, Ongs y Asociaciones ambientalistas). Las entrevistas previstas para los organismos provinciales se realizaron al Secretario de Producción, Personal Técnico de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente, puntualizando sobre la relación que desde las áreas se establecen con los Municipios.

Para el procesamiento de la información, se utilizó el programa de computación SPSS<sup>5</sup>. Para ello fue necesario construir a partir de las respuestas sub categorías de las variables relacionadas con las políticas objeto de estudio. Ellas son, para:

- La organización municipal: presupuesto, creación de espacios municipales.
- Política ambiental: inundaciones, residuos sólidos y contaminación ambiental.
- Desarrollo físico: ordenamiento territorial, infraestructura (pavimentación, conexión cloacal, construcción de viviendas) y accesibilidad (construcción de vías de comunicación, acceso al Puerto, ubicación estratégica).
- Producción: Puerto, industria – parque industrial, turismo, agropecuaria y desocupación (considerando “desocupación” y “falta de empleo”).

## • CONCLUSIONES.

▪ Desde lo jurídico- legal y de acuerdo a los alcances y competencias que se le atribuyen normativamente al Departamento Ejecutivo y Deliberativo a partir de la Ley Orgánica Municipal, se observa una marcada distancia entre lo instituido y lo que se verifica en la práctica. Asimismo quedan evidenciadas las limitaciones a las competencias que desde la Constitución Provincial se establecen a los gobiernos locales.

▪ En cuanto a las Estructuras Organizativas, sólo en el caso de Ensenada se presentan algunas transformaciones. Cabe destacar que las áreas cuyas misiones y funciones se corresponden con las políticas objeto de estudio tampoco se han adaptado a las transformaciones<sup>6</sup> pero han mantenido su personal calificado profesionalmente que actúa centralmente para adaptar las políticas que recaen en sus Secretarías. Dominan las relaciones verticales y están ausentes las horizontales.

▪ En lo relativo a la construcción de políticas, esto es, en la relación que presentan los Concejales, los Secretarios y los actores sociales y Provinciales respecto de la identificación de los problemas, las ventajas que presentan los Municipios y las políticas implementadas, se puede afirmar que:

- Desde el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Obras Públicas destaca que los problemas identificados están estrechamente vinculados con su gestión pero las ventajas se asociarían con el desarrollo Productivo y los proyectos que ejecutan, se realizan con recursos extra-municipales. Tanto en Ensenada como en Berisso, desde las Secretarías de Hacienda destacan problemas vinculados al

---

<sup>5</sup> SPSS: Base de datos y programa de análisis de datos cuantitativos.

<sup>6</sup> En ambos Municipios las áreas correspondiente a las políticas de estudio se encuentran bajo otra Área (Medio ambiente junto con Salud), o se mantienen estáticas a pesar del paso de los años (Planeamiento sigue abocado al desarrollo físico y no se incorpora en la visión integral que significa el Desarrollo Local). Tampoco Producción toma iniciativas desde su lugar privilegiado dentro de la estructura municipal.

Ordenamiento Territorial, mientras que las ventajas y los proyectos considerados necesarios se asocian con la Producción y el Turismo. Los proyectos manejados y elevados al Concejo, en ambos Municipios, tienen que ver con la Organización Municipal. Con respecto a la Secretaría de Bienestar social la problemática de las inundaciones periódicas constituye la cuestión central a pesar de estar por fuera de sus atribuciones pero siendo altamente afectada por las mismas debido a la asistencia que se debe brindar a la población.

- En los Concejos Deliberantes existe una desarticulación entre problema y ventaja destacado por los actores con los proyectos que ellos presentan. En este último punto, los Concejales no dirigen su accionar vinculando las necesidades de sus Municipios con las oportunidades que se presentan. A pesar de tener un margen de acción importante para la elaboración de las normativas municipales, no poseen personal de apoyo técnico para resolverlo adecuadamente, por lo que su visión y actividad legislativa es coyuntural, sesgada, muy específica y de corte puramente local.
- Las cuestiones identificadas como problemáticas por los distintos actores por lo general no se relacionan con las ventajas reconocidas en cada Municipio ni con las políticas que se debieran implementar para resolverla. El problema central enunciado por todos los actores es la desocupación, cuya resolución excede la capacidad de gestión del gobierno local. Otra se asocia con las inundaciones pero se enuncia sólo desde las Ongs y la Secretaría de Bienestar Social de Ensenada y no desde el Concejo Deliberante o el resto del Departamento Ejecutivo.
- Los Municipios no poseen recursos para generar políticas propias de carácter local y las escasas acciones que encaran tienen que ver con infraestructura y servicios urbanos. De esta forma, los problemas se resuelven según la política elaborada, proyectada y evaluada desde otras jurisdicciones superiores. Así la conducta en cuanto a las políticas es expectante y no activa.
- El Estado provincial presenta deficiencias en su estructuras burocráticas preparadas para asumir una visión integrada del territorio y tampoco tiene la capacidad de incorporar en sus prácticas de gestión las instancias supramunicipales. Esto explica, entonces, por qué los gobiernos provinciales continúan aplicando territorialmente sus políticas de forma sectorial y radial, soslayando a los entes de cooperación intermunicipal en el caso de que existan y/o desconociendo a otros actores del territorio. En el caso de Ensenada y Berisso, la implementación de políticas provinciales corre por caminos diversos, incluso burocráticos, que no se imbrican con la realidad local.
- En cuanto a la relación que se establece entre actores de la sociedad civil y Municipios, se puede concluir, siguiendo a Villar<sup>7</sup>, que actúan por la radialidad<sup>8</sup> que establecen los primeros, constituyéndose en términos de lobby e influencia a partir de lo cual la articulación horizontal entre los actores sociales es escasa.

La incorporación de la planificación estratégica y de algunas políticas de desarrollo local ha generado una nueva relación de tipo público-privado con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, mayoritariamente dicha relación se conformó, también, en forma radial con el Estado y a partir de objetivos específicos e individuales. La construcción de una visión integral y estratégica -por parte del conjunto de la sociedad- del territorio a partir de sus problemáticas y potencialidades específicas sigue siendo una asignatura pendiente.

---

<sup>7</sup> Villar (2006) Trabajo de consultoría sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo

<sup>8</sup> La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones. En efecto, los distintos actores interactúan directamente con el municipio y escasamente entre ellos.

## Bibliografía

- Arocena, J. (1995) "Una investigación de procesos de desarrollo local" en El desarrollo local, un desafío contemporáneo. CLAEH. Nueva Sociedad. Buenos Aires
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2000) "Escenarios Emergentes en el Litoral Sur Metropolitano" Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Lancioni. (2004) "Transformaciones Territoriales en el Litoral Sur Metropolitano. Criterios para su ordenamiento" Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.
- Díaz C. El ciclo de las políticas públicas, en Arroyo y otros (1998) Políticas Públicas y Desarrollo Local
- Hernández, A (1999) "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo sustentable" Universidad Nacional de Córdoba, Instituto del Federalismo, Córdoba.
- Lechner, N (1996) Tres formas de coordinación social. Mimeo. México.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984) Estado Y Políticas Estatales En América Latina. Inap. Madrid.
- Rossi, D. (2003) Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza.
- Sabsay, D, García M, Napoli A y Ryan, D (1999) "Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable" Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN. Buenos Aires.
- Villar (2006) Informe sobre Gobernabilidad Local FOSIP. Mimeo
- Tamayo Sáenz, M. (1995) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y otros, La Nueva Administración Pública. Alianza. Buenos Aires.
- Massolo, A (1998) Introducción en Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue. Serie temática. Editorial de la Universidad Nacional del Comahue y Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Neuquén