



asociación de economía para
el desarrollo de la argentina

Congreso Anual 2009:

“Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo de Argentina.
Lecciones de la post-convertibilidad”

Trabajo: Concejales, Representaciones y roles funcionales en la
política local

Autores: María Agustina Pereira CEDET

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 y 8 de Julio de 2009

Introducción

En los últimos veinte años, luego de las transiciones a la democracia en América Latina, se ha consolidado la pretensión de despolitizar al Estado y las acciones públicas, en pos de la hipótesis predominante: la racionalización del mismo y su eficientización. "...Se trata de lograr que el Estado y sus instituciones sean capaces de "hacer bien la política"...tanto por razones de democracia y equidad como por razones de eficiencia económica¹". Algunos autores sostienen que si bien la política y el gobierno pueden presentar "fallas", haciendo un paralelo con el mercado, en relación a la asignación eficiente de recursos y servicios públicos a la sociedad, la cuestión es política, considerando que las posibles soluciones pueden encontrarse por medio de acuerdos democráticos y posibles entre los actores, más que por medio de los óptimos económicos.

En el marco de actuación de estos acuerdos democráticos y posibles, resulta interesante revisar quiénes son los actores políticos y no políticos que asisten a las negociaciones, reconociendo que la esfera de lo público ya no refiere sólo a lo estatal², dando lugar a nuevas representaciones. Cabe mencionar que dichos fenómenos se complejizan en América Latina con tensiones de diverso grado, sin embargo se identifica "la superposición de dos procesos: uno de consolidación democrática y otro de crisis de las modalidades de articulación y representación de intereses³..."

En este escenario complejo, otro concepto importante vinculado a los conceptos de territorio y desarrollo, y especialmente con el caso de análisis, es el de política⁴, ya que habitualmente se asocia al espacio de la política con el del espacio del Estado⁵. La política es el espacio social en el cual se realizan negociaciones de poder entre actores para producir cambios en las situaciones iniciales, es decir, opera como modo de cambio; un juego colectivo basado en un sistema de normas constitutivas, que implican una pluralidad de sistemas legítimos de reglas normativas, como condición sine qua non de la existencia de un régimen político democrático. Estas negociaciones en general deben asociarse a escenarios construidos por la sociedad en base a ideales compartidos, a partir de normas y reglas reconocidas y aceptadas. Sin embargo, por otra parte, "la política es poder y lucha por el poder, no hay que olvidarse nunca de eso"⁶...y esencialmente remite al conflicto. Por lo tanto es un deber ser y un es, que en el terreno de la acción es un debate permanente. Este tránsito constante de flujos entre el ideal y la acción cotidiana resulta inherente a la gestión del desarrollo territorial. Ante la coyuntura, las decisiones políticas no siempre expresan los acuerdos alcanzados previamente, sino que dado el contexto se redefinen nuevamente los consensos o se anuncian nuevos conflictos. Esta situación podría ser vista como parte de un proceso de aprendizaje y redefinición de roles, límites, alcances de las decisiones públicas y privadas en relación a las interacciones entre las dimensiones y escalas del desarrollo territorial, el Estado en sus distintos niveles y la política democrática, con especial énfasis en el territorio localizado

¹ Garnier L. (2004) El espacio de la Política en la gestión pública, en VVAA. Política y gestión pública. Pág. 91CLAD FCE. Buenos Aires

² Bresser Pereira (1998) en La Reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. Revista Desarrollo Económico. Vol38. Nro.150

³ Cavarozzi, M. y Casullo E. "Los partidos políticos en América Latina Hoy: consolidación o crisis? (2002) en Cavarozzi, M. y Abal Medina JM: (COMP) El asedio a la política. Homo Sapiens Ediciones. Argentina

⁴ Se hace referencia a la política democrática.

⁵ Asociando la percepción del status de *lo político* con *el estado*.

⁶ Cavarozzi, M. (2004) Documento Democratizar Prácticas y Proyectos en *Memoria del 3er Encuentro Anual de Espacio NOA*. 9, 10 y 11 de Octubre de 2004 - Villa San Lorenzo, Salta

como sujeto con identidad propia. El problema surge cuando la incertidumbre de la coyuntura supera al escenario construido y la política determina a corto plazo el alcance del desarrollo territorial por medio de la constitución de acciones que no dan lugar a la expresión de compromisos entre actores del sector público y el privado, sino sólo entre los que están en el gobierno.

Gran parte de la teoría democrática⁷, ha descuidado la reflexión acerca de las perspectivas subnacionales de los temas de estudio, así como también, la discusión acerca de la democratización de otros ámbitos más allá del régimen político. Se evidencia la necesidad de ponderar estas ausencias en función de las transformaciones socio históricas que dan cuenta de los nuevos desafíos ante los que se exponen los gobiernos subnacionales. Estas tensiones entre en el ámbito de la producción teórica y conceptual, y el campo de acción de la política, son retomados como espacios de reflexión pendientes discutiendo otras condiciones contextuales de la poliarquía que también deben estudiarse.

A partir del 19 de diciembre de 2001 los argentinos hemos ingresado en una de las crisis más profundas de nuestra historia. La ruptura simbólica con el sistema democrático representativo formal, y la búsqueda de nuevas formas de gobierno y representación que acerquen la ciudadanía a sus decisiones de manera más directa, constituye una de las tensiones centrales del momento que protagonizamos.

Paralelamente, se han desarrollado distintas experiencias “exitosas” de gestión del local-regional⁸ que de manera asistemática forman parte del debate y discusión. A priori la discusión sobre *lo local* es más intensa, conflictiva, dinámica y abierta en los niveles de gobierno subnacional y, sobre todo la discusión acerca de la cooperación intermunicipal y las limitaciones jurídico-administrativas, ante las cuales los gobiernos provinciales y nacional no ceden autonomías ni los suman a los debates centrales. Decimos a priori ya que estos ámbitos subnacionales se encuentran con el desafío de reconocer los emergentes que permiten exponer sus potencialidades territoriales⁹, y cuentan con una capacidad germinal para enfrentarlos, bajo la idea de disolución relativa de la presunción de la sola existencia de un nivel macro al que se subordinan el meso y micro y que éstos se ajustan automáticamente; sino por el contrario, bajo la convicción de los posibles alcances globales de sus potencialidades y pidiendo del Estado central el acompañamiento y apoyo necesario.¹⁰

Retomando la idea de que la democracia no es un concepto ideal, ni un estado idílico de una construcción política, sino que es el resultado de contradicciones, tensiones y encuentros subjetivizados por quienes forman parte del escenario político -a nivel local-, “la construcción democrática se plasma a través de la política. ... También la política tiene graves carencias, lo que ha producido un rechazo creciente hacia quienes la ejercen. Pero estos políticos son los que han dado las luchas, los que han optado entre costos, los que han pagado con su prestigio y honor sus defectos o faltas. No tienen la pureza de quienes sólo asumen el riesgo de opinar. Muchos tienen la sencilla valentía de pelear en

⁷ Básicamente, en base a Iazzeta, Osvaldo. (2007) La laguna de la teoría democrática. En Revista DLocal N°3. CEDET, siguiendo a los autores que desde los '90 hasta la fecha continúan discutiendo sobre las restricciones y alcances de la democracia.

⁸ Consideramos muy significativa la idea síntesis de Madoery “Primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina en La primera generación de políticas locales de Desarrollo en Argentina. (2005) Mimeo Pág. 17.

⁹ Aparecen más urgentes y como problemática coyuntural.

¹⁰ En términos de proyecto político local.

un escenario donde, las más de las veces, lo que se confronta no son grandes ideas, sino pasiones y miserias¹¹.”

El trabajo toma cuenta las tensiones en el campo de las representaciones locales, como así también de las que existen en la dimensión conceptual respecto de aquellos conocimientos más sólidos en su construcción teórica, y aquellos sobre los cuales aún hace falta reflexionar, producto de las dinámicas socio políticas que dan cuenta de nuevos fenómenos. Dadas estas características contextuales, el trabajo es de corte exploratorio de naturaleza descriptivo, por lo cual se presentan las preguntas de investigación, aquellas directrices que dan origen al trabajo. De igual modo algunas consideraciones analíticas de esbozarán sobre las relaciones entre los actores de la escena local y la toma de decisiones relativas a los procesos de desarrollo local, para los casos de Berisso y Ensenada, en la Provincia de Buenos Aires, entre 2005 y 2007.

Dudas contextuales y preguntas a los marcos teóricos

En términos generales la bibliografía sobre el Desarrollo Local propone explícita e implícitamente que los procesos de articulación interinstitucional promovidos desde el territorio, sean liderados por “el Municipio”. Se entiende que el Municipio está representado por su Intendente, o el departamento Ejecutivo¹².

Parte del problema que se abordará, es la pertinencia de la propensión al liderazgo de estos procesos por parte del Departamento Ejecutivo en desmedro o abandono del protagonismo legítimo del Departamento Deliberativo, sea producto o no de las representaciones/tensiones partidarias, o de la crisis de “representatividad”. Por otro lado, reconociendo que en el desarrollo teórico sobre los procesos de toma de decisiones ha avanzado más en los aspectos formales que sobre la informalidad implícita en ellos, se tratará de vislumbrar los niveles de informalidad en cuanto a la modalidad de gestión o sostenibilidad de procesos de acuerdos.

- Que rol asumen los Concejos Deliberantes en la definición de la agenda de desarrollo local?
- Cómo opera el espacio de los Concejos Deliberantes en la toma de decisiones públicas vinculadas a la gestión de políticas de desarrollo endógeno frente a la aparición de otros espacios?
- Cuáles son otros espacios de concertación y participación que existen donde se debaten las problemáticas de carácter territorial?
- Permite la política local, en el marco actual del funcionamiento del sistema democrático de representación formal, el reflejo de *pactos* que se generan en espacios políticos?
- Qué papel juegan los Concejos Deliberantes en estos procesos de diseño políticas de desarrollo local siendo representantes de los ciudadanos de los municipios?

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) Informe La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas Buenos Aires.

¹² Por lo menos en la producción bibliográfica nacional y latinoamericana de los últimos 10 años aproximadamente.

Porqué Berisso y Ensenada. Notas distintivas de estas sociedades.

Berisso y Ensenada son dos municipios medianos de la Provincia de Buenos Aires, que por sus características socio históricas y ambientales-productivas tienen muchos puntos de contacto como también de desencuentros. Situados en el Litoral del Río de La Plata son sociedades que conviven con las ventajas y desventajas del sistema socio ambiental costero. Otra de las notas distintivas es la multiculturalidad, siendo sociedades donde la política de la primer mitad del siglo XX se vivió de manera intensa, como producto de una construcción identitaria estrechamente vinculada a lo industrial-productivo¹³, y muy próspera en términos de rentabilidad económica y generación de expectativas de “*crecimiento y desarrollo (¿?)*” a pesar de la adversidad del contexto medio ambiental¹⁴.

Se comenzó a configurar un mercado laboral particular. *Obreros de la carne y metalúrgicos*. Este proceso de modernización a escala nacional se evidenció marcadamente en Berisso y Ensenada, sobre todo por las particularidades del mercado de trabajo. Fábricas oligopólicas, y las prácticas de representación colectiva en un mundo con trabajo. “*La imagen de la comunidad se basa en tres figuras: trabajo, inmigración y esfuerzo*”¹⁵.

La institucionalización de esta diversidad cultural se consolidó en Mutuales-Colectividades que agruparon a los inmigrantes según fuera su origen. Razón por la cual la ciudad ha sido designada como Capital Provincial del Inmigrante¹⁶, no solo en términos de diversidad socio cultural, sino por la dinámica y solidez en el entramado organizacional que adquirieron estos grupos, donde se realizaban actividades relativas al entretenimiento y difusión cultural, de aprendizaje y apoyo a las familias obreras. Pero además esa diversidad de nacionalidades implicaba una heterogeneidad religiosa, de creencias, costumbres; que muchas veces evidenciaban fracturas identitarias de sus naciones de origen que se diluían por la condición de inmigrante. Las tensiones y contradicciones sociales parecen haberse armonizado en una memoria colectiva que conmemora la conformación plural de Berisso. La conformación de la nueva identidad común y *armónica* mucho se debió a la condición de trabajador, donde al haber un “otro” que imponía las condiciones, la homogeneización de las similitudes identitarias se explayó en diversas formas de cooperación-tensión en función de las tareas del trabajo.

Entre 1904 y 1917 las huelgas, las protestas por mejoras en las condiciones de trabajo, por un lado sirvieron como instrumento de homogeneización de las diferencias (variadas) entre los trabajadores, y por otra parte dio lugar a la solidaridad por la condición de trabajador de otras actividades, ya que los trabajadores de la Federación Obrera Marítima y de la Federación Ferrocarrilera (en Tolosa) también se adhirieron al paro¹⁷. La diversidad de naciones era percibida como una de las maneras de aparición de las ideas de protesta, el anarquismo y otras formas de reivindicación de derechos de los trabajadores. Esto dio lugar a un proceso de organización muy importante entre los

¹³ Básicamente las actividades productivas-industriales ligadas a la matriz agroexportadora a partir de la cual Argentina se insertó en el comercio internacional y que a partir de 1930 comenzó a debilitarse.

¹⁴ El terreno del litoral resulta hostil a las labores productivas de los inmigrantes de las primeras décadas del siglo XX, como así también por las crecidas del Río, las inundaciones. Por lo que está presente la imagen de “esfuerzo”.

¹⁵ Lobato, M. (2001) La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970) Pág. 52. Ed. Prometeo. Buenos Aires

¹⁶ Por decreto provincial N°438/78

¹⁷ Lobato, M. Op .Cit. Pág. 170

trabajadores, y por otro lado, un nuevo modo de vincularse con los representantes de las empresas y del Estado con delegados del mundo laboral, por ejemplo la Federación Obrera Regional Argentina (FORA de matriz anarquista).

Los hechos de protesta de los trabajadores en 1917 y el asalto al frigorífico Swift, tiñeron los futuros reclamos de los trabajadores dado el contexto internacional de la protesta obrera: la revolución rusa. Más adelante la asociación de las protesta al Partido Comunista se hizo evidente, y se asoció negativamente la condición de trabajador-activista comunista¹⁸. La represión a los trabajadores fue violenta y logró amedrentar a los futuros reclamos y expresiones colectivas¹⁹.

Cabe resaltar la celeridad y formalidad con la que actuaron los partidos políticos respecto de la huelga y el reclamo de los trabajadores. Tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Socialista colaboraron de distintas maneras con la comunidad de Berisso: peticionaron al Presidente de la Nación y se ofrecieron como mediadores. Han interpretado las funciones de lo referente a la representación política. Poco a poco se fueron diferenciando las orientaciones de las representaciones en base a las demandas de los trabajadores, de clase, y de reivindicación social.

Posteriormente la impronta industrial de Ensenada se vio quebrada a medida que se “achicaban” los frigoríficos²⁰ y se “vacían” las ciudades de Berisso y Ensenada, habiendo sido el saladero y el frigorífico los espacios de trabajo más importantes en la región y parte muy importante de la industria nacional ligado al modelo agroexportador de inserción argentino en la economía mundial. La ciudad de Berisso creció con la “demanda de trabajo” por parte de las empresas procesadoras de carne y luego por las migraciones internas, a partir de 1930.

Paralelamente la ciudad de La Plata se constituyó como epicentro de la política provincial, en tanto la política partidaria, como también en relación a las cuestiones burocráticas-administrativas. La Universidad Nacional de La Plata, funcionó como factor atractivo para la consolidación de una ciudad universitaria en términos demográficos y sociales, simultáneamente conservador y progresista, a diferencia de las sociedades de Berisso y Ensenada.

Lo sucedido en octubre de 1945 en Berisso y Ensenada reflejó la tensión existente el medio obrero, poniendo las expectativas de justicia social y mejora en las condiciones de trabajo “modernas” en la figura de Perón. Por ello, algunos autores toman al caso de Berisso y Ensenada como reflejo indicativo de la silenciosa desarticulación interna del movimiento peronista y la presencia de la violencia como modo de manifestación. A pesar de los intentos de menguar la violencia de Reyes y el Comité Intersindical²¹, los tumultos se esparcieron solos. Los relatos y las fuentes consultadas dan cuenta de las controversias de los sucesos, reforzando la imagen de armonía anteriormente marcada respecto a la diversidad cultural, y lo que luego será la impronta simbólica que tendrá el

¹⁸ Esta condición / posición ideológica era motivo real de despido.

¹⁹ Quedaron latentes los reclamos hasta el próximo estallido de huelga en 1932, y luego en 1943.

²⁰ El frigorífico Armour cerró en 1969 y luego fue demolido su edificio, y el frigorífico Swift cerró en 1983 poniendo fin a 75 años de industria frigorífica y a 112 años desde la instalación de los saladeros

²¹ James, Daniel, (1987) 17 y 18 de Octubre de 1945: El Peronismo, la protesta de masas y la clase obrera Argentina. En revista Desarrollo Económico. N°107. Vol 27. Octubre – Diciembre 1987. IDES

17 de octubre, readecuando los recuerdos en función de los intereses y estrategias de posicionar a estos movimientos populares²² con una implícita “mirada de clases”²³.

A partir de los años cuarenta los frigoríficos, la destilería, los astilleros navales y la industria textil fueron ecos de las complejas configuraciones y resquebrajamientos del mundo laboral. **Esta desarticulación paulatina del mercado de trabajo, cambios importantes en cuanto a la tecnología aplicada a la industria; paralelamente a las tensiones sociales y políticas dieron lugar a un reflejo muy particular de estos procesos que se desarrollaron a nivel nacional.**

La representación sindical y gremial pasó por todo tipo de tensiones; desdibujando la imagen de unidad a favor de los trabajadores. Estas relaciones tensas impactaron negativamente en las dinámicas socio productivas de Berisso y Ensenada, ya que la disolución de las empresas-fuentes de empleo del lugar, harían que se vislumbrasen nuevas las dinámicas socio-culturales.

Luego de 1955, a la tensión entre las categorías del capitalismo se suma la tensión política entre peronistas y antiperonistas que tiñó oscuramente parte importante de la historia política argentina contemporánea. Estos sucesos en Berisso y Ensenada dan cuenta de la desarticulación del movimiento gremial en momentos de tensión política a nivel nacional, previos a la proscripción del peronismo, que en estos casos se hizo visible dentro de las empresas. La aparente pérdida de control del movimiento obrero por los representantes de los '40 se hizo ver. Los sindicatos junto al gobierno prohibían las huelgas, como el caso de Ensenada con el Sindicato Unido de petroleros del Estado (SUPE) en 1958.

En 1957 Berisso y Ensenada se conformaron como dos municipios autónomos, dejando de formar parte del municipio de La Plata, básicamente por iniciativas de los movimientos vecinales de Berisso que desde 1929 ya se esperaba la división de las comunidades.

En los últimos años, Berisso y Ensenada han sido sociedades muy afectadas por los indicadores de desempleo, NBI, con valores similares al promedio provincial. Dados los hechos de la desarticulación de los sistemas productivos locales de este territorio de los '60 a la fecha, las sociedades locales se han re-adequado a emprendimientos productivos e industriales inducidos por actores económicos extra locales con mayor fuerza, como en el caso de los empleados del plástico y petroquímica.

Qué sucede con las representaciones locales en Berisso y Ensenada? Acercamiento al tema de estudio

En términos generales la bibliografía sobre el Desarrollo Local propone explícita o implícitamente que los procesos de articulación interinstitucional promovidos desde el territorio, sean encabezados por “el Municipio”. Se entiende que el Municipio está representado por su Intendente, o el departamento Ejecutivo.

Albuquerque²⁴ al referirse al desarrollo económico local lo define como “un proceso de transformación de la economía y de la sociedad locales orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su

²² Cabe aclarar que el fenómeno socio histórico del 17 es reconocido como un momento histórico que simboliza un período de cambio socio político.

²³ De hecho los slogans “*Alpargatas sí, libros no*”; “*menos cultura, más trabajo*” evidencian una implícita distancia de clases que se hizo violentamente visible en estos sucesos, forman parte del imaginario social de la región, además del ataque a los edificios de los diarios de La Plata.

²⁴ Albuquerque, Francisco. (1997) Metodología para el desarrollo económico local. ILPES. Mimeo.

población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio”. Este proceso se conduce desde la dimensión política-institucional como espacio de coordinación a nivel local, con otros niveles de gobierno y con otros actores relevantes de la escena local. De qué modo esta institucionalidad local se desenvuelve, dará lugar a la maduración de las iniciativas locales en función de sus capacidades de los actores de transitar en ese proceso de transformación. De esta forma las representaciones de los quiénes forman parte de la institucionalidad, y el modo formal o informal en que se desarrollan los procedimientos y caminos de toma de decisiones, resulta interesante como campo de estudio en el marco de las condiciones “intangibles” que son más relevantes en el buen desempeño de procesos de desarrollo local.

Si bien “es necesario recordar que la representatividad está en relación con las funciones para las cuales cada quien fue electo... y formalmente se eligen a los miembros del legislativo para que legislen y los intendentes para que ejecuten, en el escenario municipal se pueden plantear la división diferente, entre los que asumen la responsabilidad de tomar e implementar las decisiones y los que tienden a cumplir funciones de control sobre ese accionar. Sin embargo, es necesario reconocer que en el caso argentino se puede reconocer una primacía al Poder Ejecutivo”²⁵. Aparece en la literatura cierto olvido de los roles, acciones u omisiones de los Concejos Deliberantes en los procesos de gestión de proyectos/políticas de desarrollo local.

Villar entiende que, ciertamente el “sistema electoral local establece una periodicidad de elecciones cada dos años en los que, cada cuatro se elige al intendente y cada dos se renuevan los Consejos Deliberantes afecta la representatividad y, en cierto sentido la legitimidad de los que son elegidos para los dos cuerpos. En efecto, las elecciones puramente legislativas tienden, generalmente, a estar más traicionadas por las tendencias provinciales y nacionales mientras que en las que se eligen los cargos ejecutivos pesa más tanto las propuestas locales como el perfil y característica de los candidatos. Una de las principales consecuencias de esto es que se tiende a deslegitimar el poder del Consejo Deliberante, lo que termina por debilitar la gobernabilidad. Este proceso se sobrepone sobre la sistemática desvalorización de las instituciones del juego democrático que se produjo en la década de los noventa y que contribuyó a la posterior crisis de representatividad que afectaron especialmente a los cuerpos deliberativos”. En este sentido, en base al trabajo de campo, no se evidencian relaciones lineales entre la crisis de representatividad ligada a los cuerpos deliberativos, sino, por el contrario, ligadas con los ejecutivos. En palabras de uno de ellos “los golpeados por la ciudadanía fueron los intendentes²⁶”, dada la visibilidad pública de estas figuras y no así de los Concejales.

Esta marcada diferencia en cuanto a la mirada de la crisis de representatividad, posiblemente se vincule a la “visibilidad” que tiene las figuras de Intendente ante la opinión pública local y no así los concejales, como también su poder de influencia y presión mutuas hacia la estructura partidaria.

Resulta interesante tener en cuenta que muchos de los políticos “municipales” han adquirido habilidades que les permiten hacer una “proyección de su territorio” en relación a la cooperación intermunicipal, no solamente con otros municipios contiguos geográficamente sino virtuales (por ejemplo los hermanamientos entre ciudades). Así

²⁵ Villar, A. Informe Final. “Gobernabilidad y Desarrollo Local” Mecon. Fosip. Mimeo. 2005

²⁶ Entrevista a informante clave, diciembre 2007.

surgen nuevos espacios relevantes de interacción en las que el estado central debe reconocerlas y regularlas a fin de no propender (por omisión) a remarcar las asimetrías territoriales nacionales en relación estrecha con el bienestar de la ciudadanía local. Estas miradas de “proyección de su territorio” han sido apropiadas por la figura del Intendente.

Al hacer referencia a los espacios de articulación público privada de manera genérica, lo hacemos como ámbitos que constituyen el marco de la interacción formal e informal entre los agentes gubernamentales. Aquí intervienen los actores del sector privado y los integrantes del tejido productivo local en donde se canalizan inquietudes sectoriales y se establecen mecanismos para la construcción de consensos y/o negociación. En varios casos estos espacios adquieren relevancia en la política local, más allá de los primeros impulsos dados por el Municipio (generalmente representado por el Intendente, como por ejemplo las Juntas promotoras, Mesas de Concertación Local, etc)

En relación a los casos de estudio, Berisso y Ensenada, se puede mencionar, que no se evidencia una explicitación clara de los conflictos sociales, políticos, ambientales ni productivos, sino una combinación compleja de todas esas dimensiones. **Se evidencia una debilidad marcada en cuanto a la adaptabilidad de las fórmulas o reglas del juego a favor, (hipotéticamente) de los derechos de la ciudadanía, en cuanto representantes de los intereses de la sociedad local formalmente elegidos. Es decir, los concejales entrevistados en los casos de análisis muestran un discurso complejo, vagamente construido en la percepción de las problemáticas, y en cuanto a las acciones hacen referencia a competencias de otros niveles de gobierno. Sin embargo, este comportamiento de cierta *lejanía* respecto a la agenda pública, no se puede generalizar a la actuación de “los concejales”, sino que forma parte del discurso político.**

Se reconoce que en relación a los procesos de desarrollo local y las representaciones de intereses locales y sus alcances de gestión/acción con los que cuentan los actores estratégico: “...los procesos de desarrollo sufren –usualmente- un enmascaramiento técnico, cuando en realidad constituyen procesos políticos de modificación de las relaciones de poder establecidas²⁷”. En los últimos años los procesos de desarrollo local se han visto de manera auspiciosa, como modos de coordinar recursos, esfuerzos, sinergias para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de los territorios. A la par se han logrado pactos/articulaciones/asociaciones interesantes entre el sector público y el privado en términos de cogestión de acciones priorizadas socialmente y políticamente aceptadas.

De manera complementaria, otra de las ideas (y expectativas respecto a los resultados del trabajo) es poder identificar el rol en la representación de los intereses de la ciudadanía respecto a su proceso de desarrollo, que asumen (o no pueden asumir con firmeza) los Concejales en estas sociedades. Aquí podemos también pensar en el desequilibrio entre la teórica función de representación y gobierno que tendrían los miembros de un partido político²⁸. Esta idea se basa parcialmente en que los miembros de los partidos están en condiciones de poder gobernar por la experiencia de capacidades acumuladas de aprendizaje personal y organizacionales, pero no así en la función de poder “leer” los intereses de la ciudadanía, o que la capacidad de procesar las demandas de la ciudadanía.

²⁷ Isla, Alejandro y Colmena Paula, comp. (2005) Política y Poder en procesos de desarrollo. Debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología. Editorial de las Ciencias. FLACSO. Buenos Aires

²⁸ En el marco de la *desilusión colectiva de la política* como percepción sintética de la crisis del 2001.

Si bien no se puede generalizar, vale tener en cuenta las reflexiones de un grupo de concejales, que durante el año 2007 han participado de un programa de capacitación²⁹, ya que permite revisar desde su lógica los roles de los concejales: legislar, representar y controlar:

Los roles de los concejales

El rol de Controlar
Principales aprendizajes

- Instrumentación y manejo de fondos fiduciarios
- El rol del concejal en sus aspectos político y legal.
- La existencia de distintos modelos de control de finanzas y presupuestos.
- El rol del Tribunal de Cuentas.
- La función del control previo, concomitante y/o posterior.
- El rol de las comisiones y del juicio político.

Propuestas de profundización

- Temáticas de control presupuestario.
- Herramientas que ayuden a una mejor fiscalización.
- Casos reales de control.
- El rol de contralor de los concejales en las distintas provincias y municipios.

El rol de Legislar
Principales aprendizajes

- El uso de terminología y vocabulario pertinente a las técnicas legislativas.
- La importancia de respetar la estructura de las normas y cómo estructurar las normas.
- La importancia de la investigación previa y del uso de las listas de verificación.

Propuestas de profundización

- Realización de más ejercicios prácticos de redacción de proyectos de ordenanza, resolución, comunicación.
- Encuentros con otros legisladores de las respectivas regiones para crear espacios donde se lleguen a consensos sobre la redacción de las normas.
- Capacitaciones permanentes y actualizaciones en los temas referidos a las técnicas legislativas.

El rol de Representar
Principales aprendizajes

- Las competencias de los concejales en esta temática.
- Las herramientas de negociación.
- El rol del presidente del Concejo Deliberante a la hora de generar consensos.
- El manejo de la información y de los antecedentes para defender una postura en un debate. Presentación de argumentos sólidos y consistentes.

Propuestas de profundización

- Atender las demandas de los vecinos con anticipación.
- Profundizar los roles éticos del concejal.
- Búsqueda de un equilibrio entre los intereses sectoriales y el bien común.

Fuente: CIPPEC. Programa Líderes Municipales. Informe Primera Etapa. Noviembre 2007

Resulta interesante destacar que las acciones vinculadas a la planificación se abordan o explicitan como “anticipar las demandas”, también se encuentran ausentes las referidas a la orientación de la agenda pública de cuestiones que debieran ser priorizadas por la

²⁹ Programa de Líderes Municipales. CIPPEC. Fundación Naumann.

política local (acciones contra la pobreza, el desempleo, violencia, inseguridad). Una de las respuestas encontradas en el trabajo de campo respecto a la representación y el “equilibrio” entre los roles formales e informales, es la dificultad que presenta esta situación en términos analíticos como también en cuanto al desempeño de estas “caras” de los concejales³⁰.

El proceso de toma de decisiones públicas es analizado como el proceso de definición de la agenda pública y las relaciones que se establecen entre quienes forman parte de este proceso. Estas relaciones son por un lado, los procedimientos y funciones establecidos formalmente, y por otro todos aquellos vínculos que no son establecidos por normas, sino por los modos usuales de vinculación y comunicación, que a lo largo del tiempo fueron adquiriendo una cierta arquitectura, que permite visualizarlos. Esta perspectiva hace referencia a al enfoque relacional para abordar el proceso de política pública. Todo este ciclo está atravesado por una estrecha interrelación entre actores sociales y políticos en cada una de sus fases. Las acciones encaradas por los gobiernos no son fruto exclusivo de decisiones tomadas aisladamente por los funcionarios públicos, sino más bien, el resultado de las interacciones que se establezcan entre éstos y los actores interesados. El grado de complejidad se hace mayor cuando a escala local se evidencian interacciones asimétricas entre el nivel local y los otros niveles de gobierno: provincial y nacional.

Se presume que tanto para el análisis conceptual como en los casos, la diversidad de capacidades de los actores, si bien están latentes, su mera existencia no da lugar de manera automática a la actuación pública. La construcción y deconstrucción de las capacidades de los actores está marcada así por el conjunto de las *relaciones sociales y políticas* en el marco de las cuales esos actores definen su acción y también por las *representaciones* que se construyen en el marco de dichas relaciones que pueden caracterizarse desde la *informalidad*.

Explorar los límites de la formalidad³¹ desde una concepción de gestión pública innovadora permite pensar que la formalidad de los procedimientos es el espacio de acción en el cual la creatividad pone a prueba las capacidades de gestionar, más aún, en el nivel local desafiando la formalidad. Si bien la estrategia de *explorar los límites de la formalidad* en su versión original hace referencia a la estructura de cargos y salarios de una organización pública, se toma como expresión interesante y síntesis de un momento de transición, ya que el autor toma las limitaciones como fenómenos finitos en el tiempo, no eternos, lo cual indica que los límites en algún tiempo desaparecerán, invita a mirarlos desde un punto de vista temporal. Prever un escenario de continuidad, reconociendo los límites del mismo y maximizando la posibilidad de acción en un tiempo dado, permitiría (potencialmente) poder redefinir los límites en un escenario futuro, o negociar las condicionantes.

³⁰ Uno de los entrevistados enuncia “la extraña idea de punto de equilibrio entre la representación y el pertenecer al partido, siendo oposición u oficialismo”.

³¹ Esta es una de las 8 estrategias de acción identificadas por Scelza Cavalcanti, Bianor (2007) en El Agente equalizador. Estrategias de gestión para el sector público. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. Las otras son: compartir marcos de referencia, hacer el juego de la burocracia, inducir el compromiso de los otros, promover la cohesión interna, crear escudos contra las transgresiones, superar restricciones internas, permitir el florecimiento de las estructuras. Si bien la estrategia de explorar los límites de la formalidad en el texto, en particular hace referencia a la estructura de cargos y salarios, se toma como expresión interesante y síntesis de un momento de transición.

La informalidad a escala local. Característica, modalidad o naturalización de las dinámicas relacionales? Invitación a la creatividad en un momento de transformaciones del rol de los Concejales y su participación en la gestión de las políticas

Cuáles son las reglas y procedimientos por los cuales las autoridades políticas municipales toman las decisiones? Cuáles son las reglas y procedimientos por los cuales los Concejales e Intendente llegan o no a acuerdos que se expresan en decisiones? Llegan a acuerdos? Aquí podemos entender que estas reglas y procedimientos que dan lugar a la existencia histórica de las instituciones, luego de las crisis de representación han podido variar de acuerdo a otras formas de accionar en márgenes adyacentes a estas reglas y procedimientos, que se puede abordar desde la informalidad, ya que en este proceso de transformación están en período de re configuración .

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades), “la Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal ³²”. Las funciones de los Concejales se pueden resumir en planificar, reglamentar, autorizar y controlar; éstas dos últimas respecto fundamentalmente al Intendente. Está facultado para sancionar las Ordenanzas que el Intendente Municipal debe cumplir y hacer cumplir (de carácter obligatorio)³³, relativas a:

- ordenamiento territorial,
- radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales,
- reglamentar el trazado, apertura, construcción y conservación de calles y caminos,
- creación de hospitales, unidades sanitarias, bibliotecas, y toda otra institución de bien público vinculada con los intereses de la comunidad,
- creación de mataderos y abastos en el municipio,
- conservación de monumentos, plazas y paseos públicos,
- sanciona las Ordenanzas de impuestos y de Presupuesto gracias a las cuales se puede gobernar el municipio,
- dispone la prestación de los servicios públicos municipales (barrido, riego, alumbrado, provisión de agua, registros de guía, y todo otro destinado a satisfacer necesidades de carácter local)
- conformación de consorcios, cooperativas y sociedades anónimas en las que tenga participación la municipalidad
- firma de convenios y acogimientos a las leyes provinciales o nacionales
- contratación de empréstitos destinados a obras de mejoramiento e interés público
- compra, la venta y el arrendamiento de bienes de la municipalidad
- expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rige la materia
- examinar las cuentas municipales, controlando la razonabilidad de los gastos y la lógica de las inversiones

³² Artículo 1 Decreto-Ley 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades.

³³ En base a Documento de trabajo s/f. ¿Por qué sirve el Concejo deliberante? IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública) Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se puede advertir que las funciones formales del Concejo Deliberante admiten pensarlo como un espacio de representación de los intereses de la comunidad local, con capacidad de planificar, accionar, revisar y controlar.

Villar sostiene que “se asiste a un proceso de deslegitimación y crisis de representatividad que afecta particularmente a los Consejos Deliberantes por sobre el de los intendentes que, como se vio, pudieron afrontar con menos costos los efectos de la crisis de 2001. A esto se suma que desde el Ejecutivo se alientan procesos de planificación participativa, en los que los concejales tienden a desdibujarse, que generan otros escenarios de legitimación de las políticas locales para la gobernabilidad³⁴”.

Estas anotaciones podrían ser partes de un proceso de transición y/o propensión al cambio de los modos de representación no solamente partidarios sino vinculados a otro tipo de interés dadas las características de la política local. Es decir, si los representantes del Concejo Deliberante logran sintetizar además de la asociación partidaria otro tipo de interés colectivo, dando cuenta de la fraccionada representatividad que tiene actualmente. Interpretar qué clase de gobernabilidad es funcional a los procesos de desarrollo local no forma parte del objeto de estudio de este trabajo, pero si de preguntas asociadas a la representatividad de los concejales en tanto forman parte de unos procesos y procedimientos de toma de decisiones que no siempre está escrito o explicitado formalmente.

“El concepto de gobernabilidad asume... el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente”³⁵.

Durante el proceso de análisis de la complejidad de los procesos y redes de vínculos que se evidencian en la realidad local, respecto a la dinámica estudiada da cuenta de un margen de interfase entre la racionalidad del análisis conceptual y la dinámica real.

“En muchas ocasiones las decisiones y la manera en que éstas se adoptan dentro de las organizaciones, no dependen de los órganos de gobierno, sino de liderazgos personalistas o de los caciques regionales...”³⁶. Si bien en la literatura reciente sobre el carácter informal de las instituciones, se hace referencia a los partidos políticos, de manera a priori se puede aplicar el nivel de análisis a las situaciones similares respecto a la actuación de la política a nivel local.

Reconociendo las dificultades que presenta el carácter de informal al análisis de las instituciones, resulta por demás atractivo e interesante como camino conceptual para acercarse a las respuestas de las preguntas de investigación.

En el marco del enfoque del Desarrollo Económico Local se reconoce la importancia estratégica de la dimensión institucional de la gestión del desarrollo, además de remarcar la importancia del valor de la política, “...como condición de posibilidad de los procesos relacionales, entendiendo que, desde el punto de vista de los actores, el territorio no sólo es un lugar de conflicto de intereses diversos (como una primera mirada politológica podría reflejar), sino también de sinergias, estrategias conjuntas y

³⁴ Villar, Idem.

³⁵ UNDP. 2004 Documento: Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. Pag. 12

³⁶ Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven. (2007) “Organización informal de los partidos en América Latina”. En Revista Desarrollo Económico. Pág 542. Nº 184 Vol. 46

poder compartido y que el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos, sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades³⁷”.

Buena parte de estos procesos relacionales comienzan a ser estudiados por la ciencia política y la ciencia económica. Por tanto al ser este trabajo de corte exploratorio, abonará en ese sentido en una escala local de abordaje territorial, y aportar otras reflexiones a la teoría del desarrollo endógeno.

Dentro del marco institucional hay que resaltar que las elecciones de 2003 a Intendente han tenido un valor simbólico muy importante en estos municipios: se ha quebrado la impronta de los noventa, siendo los intendentes electos los candidatos de la “renovación”. Por lo tanto al renovarse por mitades los Concejos Deliberantes, en el período del trabajo de campo, han acompañado estas expectativas de renovación.

Caracterización de los Concejos Deliberantes de Berisso y Ensenada³⁸

Los entrevistados fueron los Concejales de los Honorables Concejos Deliberantes de Berisso y Ensenada, a representantes de organizaciones de la sociedad civil, y a informantes clave como una manera de poder recolectar información no escrita respecto al rol de los Concejos Deliberantes como estructura de la política democrática “formal e informal”. Las encuestas fueron realizadas durante el año 2005 y las entrevistas a informantes clave entre 2006 y 2008.

La intención de describir características básicas de los cuerpos deliberativos radica en la necesidad de reconocer los aspectos básicos de los concejales, en relación a su peso relativo en el proceso de toma de decisiones. En Berisso contestaron 13 de los 18 concejales, mientras que en Ensenada respondieron 12 de los 18 concejales.

Número de concejales, Distribución por bloque o partido, Comisiones en funcionamiento

Autoridades de los Concejos Deliberantes al momento del trabajo de campo.

Nómina de Autoridades del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Berisso		
Cargo	Nombre	Período
Presidente	Silvina Piesciorovsky	
Vicepresidente 1°	Osvaldo Casellas	
Vicepresidente 2°	Oscar Potes	
Secretario	Raúl González	
Bloque Partido Justicialista		
Concejal	Héctor Reynaldi	2001-2005
	Daniel Ali	
	Rossana Angeloni	
	Stella Maris De Paul	
	Víctor De Mattia	
	Liliana García	
Presidente de Bloque	Demetrio Quiñones	2003-2007
	Jorge Quiñones	

³⁷ Madoery Oscar, (2001) El valor de la política local en Vázquez Barquero, Antonio, Madoery, Oscar (2001) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local Homo Sapiens. Argentina

³⁸ El trabajo de campo se realizó con la colaboración de la Lic. Mariana Ortale, en el marco del proyecto investigación PICT Redes 009

	Silvina Piesciorovsky	
	Héctor Zemaitis	
	Oscar Potes	
	Angela Manuelli	
Bloque Amube		
Presidente de Bloque	Osvaldo Casellas	2001-2005
	Luis Denari	
	Héctor Fabris	2003-2007
	Héctor T. Masini	
Bloque Frente Por La Lealtad		
Presidente de Bloque	Argentino De Michelis	
	Mirta Benardini	

Fuente: Elaboración propia en base a Junta Electoral de la Provincia de Buenos aires

Nómina De Autoridades Del Concejo Deliberante De La Municipalidad De Ensenada		
Cargo	Nombre	Período
Presidente	Sandra Pelli Ari-Face	
Vicepresidente 1°	Luis Blasetti (FACE)	
Vicepresidente 2°	Mirta Quartana (P.J)	
Bloque Partido Justicialista		
Concejal	Miguel Martinez	2001-2005
	Mirta Quartara	
	Araceli Carpovich	
	Veron Manuel	
Presidente De Bloque	Guillermo Vernetti	
	Salvador Simoncelli	2003-2007
	Marcela Lucena	
	Enrique Carloni	
	Alicia Intile	
	Manuel Veron	
Bloque Frente Alternativo Para El Cambio Ensenadense		
	Nora De Blasis	2001-2005
	Miguel Zidok	
	Luis Blasetti	2003-2007
	Jorge Dacosta	
	Araceli Umbert	
	Hugo Zocco	
Presidente De Bloque	Silvia Villafañe	
Bloque Socialista Frentista		
Presidente De Bloque	Ruben D'argemio	

Fuente: Elaboración propia en base a Junta Electoral de la Provincia de Buenos aires

En los dos casos de estudio el Partido Justicialista tenía mayoría en el Concejo Deliberante, en Berisso en mismo partido que el Intendente, y en Ensenada el Ejecutivo representa un partido vecinal de origen radical (había sido el presidente del Sindicato de Empleados Municipales. Como se mencionara anteriormente, lo más importante para destacar del “juego político partidario” es que en las elecciones de 2003 en los dos municipios ganaron los candidatos a Intendentes que expresaban “el cambio”. Los anteriores -Juzwa y Del Negro, Berisso y Ensenada respectivamente-, habían sido figuras de la década del `90.

	HCD Berisso	HCD Ensenada
Autoridades	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2° Secretario	Presidente Vicepresidente 1° Vicepresidente 2°
Concejales por Partido (Bloque)	Partido Justicialista: 12 Acción Municipal Berisso: 4 Frente por la Lealtad: 1 Peronismo Popular: 1	Partido Justicialista: 10 Frente Alternativo para el cambio ensenadense: 7 Socialista Frentista: 1
Total	18	18
Comisiones:	Legislación, Interpretación y acuerdos Hacienda Obras y servicios públicos. Industria y turismo Higiene, asistencia social, ecología y medio ambiente Cultura, educación y deporte. Transporte y tránsito Derechos humanos Seguridad. 9	Legislación, Interpretación y acuerdos Hacienda, presupuestos y cuentas. Planeamiento, obras y servicios públicos. Industria, comercio y producción Higiene, recursos naturales y saneamiento ambiental. Cultura, turismo y deportes. Transporte y ordenamiento del tránsito. Salud y Acción social 8

Fuente: Elaboración propia 2005

En relación a las comisiones de trabajo, son casi idénticas, y básicamente todos los concejales participan de todas, por lo que no hay especificidad de intereses o temáticas sobre los cuales los concejales profundicen sus trabajos³⁹.

La información relevada de carácter individual, pretende abonar a la percepción de las capacidades de actuación y gestión de los concejales respecto de las problemáticas del desarrollo local y capacidad o no de proponer una agenda pública respecto a estas problemáticas. Sabiendo la fecha de ingreso a la política, se pretende estimar la experiencia directa e indirecta en la función pública, según su sector de procedencia se puede inducir una temática de referencia. Respecto a las preguntas vinculadas a la formación, capacitación y tiempo de dedicación a la actividad se procura visualizar cuáles son los espacios que dedica fuertemente a su labor deliberativa.

Partido político al que pertenece	Berisso		Ensenada	
	Nº	%	Nº	%
PJ	10	76,9%	6	50%
AMUBE	3	23,1%		
FACE*			2	16,7%

³⁹ Existe una estructura municipal similar en términos organizativos para los dos casos (organigrama del Ejecutivo), sin embargo, en ambos hay alrededor de 100 oficinas responsables en distinto grado. Ver Ponencia "Estructura Organizacional Municipal y Políticas de ordenamiento. El caso de Berisso y Ensenada", Bonno y otros (2005) Un°5 IDEAHB-FAU-UNLP presentado en III Seminario Internacional "La interdisciplina en el ordenamiento territorial". Mendoza

ARI*			2	16,7%
UCR*			1	8,3%
Independiente (Socialista)			1	8,3%
Total	13	100%	12	100%

Fuente: Elaboración Propia 2005. *Corresponde al partido de Ensenada

Sexo	Berisso		Ensenada	
Hombres	7		7	
Mujeres	3		5	
Total	10		12	

Fuente: Elaboración Propia 2005. Sobre los que contestaron la encuesta.

Edad	Berisso		Ensenada	
Hasta 39	1	7,7	1	8,3
Entre 40 y 45	1	7,7	3	25
Entre 46 y 55	4	30,8	3	25
Entre 56 y 75	3	23,1	4	33,4
Más de 75	2	15,4	0	0
Total	11	84,6	11	91,7
No contesta	2	15,4	1	8,3
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

En ambos casos la mayoría de los concejales son hombres, cuyas edades varían entre los 40 y 55 años. La mayor parte de ellos ha ingresado a la esfera de la política municipal luego del año 2000.

Año ingreso a la política en el nivel municipal	Berisso		Ensenada	
Entre 1983 y 1987	3	23,1	1	8,3
Entre 1988 y 1991	1	7,7	1	8,3
Entre 1993 y 1995	2	15,4	1	8,3
Entre 1996 y 1999			1	8,3
Entre 2000 y 2003	5	38,5	3	25,0
De 2004 a 2005	1	7,7	5	41,7
Total	12	92,3		
No contesta	1	7,7		
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Sector de procedencia	Berisso		Ensenada	
POLITICA	1	7,7		
EMPRESARIAL	1	7,7	1	8,3
VECINAL	3	23,1	7	58,3
PROFESIONAL	2	15,4		
SINDICAL	3	23,1	1	8,3
OTRO	3	23,1	3	25,0
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Respecto al nivel de instrucción, se lo ha relevado como dato ad hoc a la capacidad de asumir el rol formal del concejal: legislar, controlar y representar. En un contexto más amplio, las capacidades se desenvuelven con mayor eficacia cuando las acciones están en el marco de la formación adecuada. Sin embargo se reconoce que las capacidades de ejercer la política no requieren exclusivamente de formación académica.

Ultimo nivel educativo cursado	Berisso		Ensenada	
SIN INSTRUCCION			1	8,3
PRIMARIA COMPLETA	1	7,7	2	16,7
SECUNDARIA COMPLETA	5	38,5	4	33,3
UNIVER/TERCIARIA INCOMPLETA	1	7,7	3	25,0
UNIV/TERCIARIA COMPLETA	6	46,2	2	16,7
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Tiempo dedicación a la actividad política	Berisso		Ensenada	
JORNADA COMPLETA	12	92,3	6	50,0
Otra Actividad			3	25,0
No contesta	1	7,7	3	25,0
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Otra actividad que desarrolla	Berisso		Ensenada	
Profesional	4	30,8	4	33,3
Gremial	2	15,4	4	33,3
Ninguna	3	23,1	3	25,0
Comunitaria	3	23,1	11	91,7
Otro	1	7,7	1	8,3
Total	13	100,0	12	100,0

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Cursos y seminarios a los que asistió	Berisso		Ensenada	
No contesta	1	7,7	6	50,0
Organizados por Instituciones no especificadas.	6	46,2	4	33,3
Organizados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	6	46,2	2	16,7
Total	13	100,0	12	100,0
Otro	1	7,7	1	8,3

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Año en que lo realizó	Berisso		Ensenada	
Entre 1999 y 2002			2	16,6
Entre 2003 y 2005	3	23,1	3	25,0
Total	3	23,1	5	41,7

No contesta	10	76,9	7	58,3
-------------	----	------	---	------

Fuente: Elaboración Propia 2005.

En síntesis, la mayoría de los Concejales de Berisso que contestaron las encuestas pertenece al Partido Justicialista (76,9%) y la minoría al Amube (partido vecinalista con un 23,1%), el sector de procedencia predominante es el vecinal seguido por el gremial, los estudios alcanzados son predominantemente secundario completo (38,5%) y universitario completo (46,2%). Todos alegan dedicarle la jornada completa a su labor de Concejal pero dicen también dedicarse a sus labores profesionales. Cuando se les pregunta por los cursos a los que han asistido referidos a la Modernización Municipal la gran mayoría indica “varios”, sin embargo sólo el 23% señala el año en que se realizaron.

Para el caso de Ensenada, las edades oscilan entre los 32 y 65 años, concentrándose la mayoría entre los 50 y 60 años, el nivel educativo alcanzado por los concejales es variado, constatándose mayoría con secundaria completa y varios con universitario completo. Son pocos los que iniciaron hace más de 10 años en la política municipal, la mayoría tiene 1 o 2 períodos de gestión, y el sector de procedencia mayoritario es el vecinalista. El tiempo dedicado a la política es para la mayoría “completo” y sólo para algunos es complementada por otra actividad. No obstante, cuando se le pregunta si desarrolla otra actividad la mayoría detalla que se dedica a tareas profesionales. En términos muy generales se puede deducir que es un Concejo Deliberante bastante “nuevo” ya que muchos concejales tienen uno o dos años de gestión, con lo cual se puede inducir cierta propensión a nuevos enfoques, o menos viciado de prácticas políticas que oscurecen las gestiones de gobierno. Además la mayoría le dedica tiempo completo a la función pública, con lo cual se puede esperar mejoras o mayor propensión al compromiso de la elaboración de una agenda pública vinculada a la temática del desarrollo local.

Trabajo Legislativo

	Berisso	Ensenada
Proyectos necesarios para estrategia de desarrollo identificados por los Concejales	<ul style="list-style-type: none"> → creación de un Parque Industrial → desarrollo del Turismo → Avenida 66 y con obras de carreteras → Accesibilidad (vías de comunicación, acceso al puerto) → Puerto → tratamiento de los residuos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> → mantener y fomentar el Parque industrial – Polo Petroquímico
Proyectos en los que trabajan los concejales	<ul style="list-style-type: none"> → infraestructura, → creación del Parque industrial → cuestiones vinculadas con la Organización Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> → Ordenamiento territorial → Infraestructura → Política ambiental (inundaciones, residuos sólidos y contaminación ambiental)
Proyectos presentados por ellos	<ul style="list-style-type: none"> → Infraestructura → Organización Municipal (propuestas de modificaciones en la estructura orgánica municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> → Mejora de infraestructura

Fuente: Elaboración Propia 2005.

La percepción de los concejales respecto del Desarrollo Local está estrechamente relacionada a la generación de empleo, y la colaboración que ellos hacen desde sus competencias es enfocar su trabajo legislativo acerca de la creación del Parque Industrial y el Polo Petroquímico. Sin embargo también hay que mencionar que las mejoras en infraestructura son otro aspecto que se destaca como elemento importante para el desarrollo local.

	Berisso	Ensenada
Problemas u obstáculos al desarrollo local	Desempleo/Falta de trabajo	Contaminación ambiental y falta de trabajo
	Falta de Infraestructura	Falta de Infraestructura (pavimentación, conexión cloacal, viviendas)
	Contaminación ambiental (CEAMSE)	
	Berisso	Ensenada
Ventajas u oportunidades que presenta la ciudad para su desarrollo	Producción / Puerto	Parque Industrial / Polo Petroquímico
	Turismo y ubicación estratégica	Industrias / Turismo / Puerto
	Parque Industrial	

Fuente: Elaboración Propia 2005.

Ideas Finales

Las ideas presentadas en el trabajo dan cuenta de los interrogantes que surgen cuando se analizan los casos en el marco de la teoría del desarrollo endógeno, básicamente en la dimensión institucional de los procesos de desarrollo local.

Una de ellas versa sobre el “desatención” de la teoría democrática sobre la reflexión de las perspectivas subnacionales y la democratización de otros ámbitos más allá del régimen político. Los debates actuales acerca de los límites de la democracia abonan en cierto sentido esta preocupación, aunque sería muy importante abordarlo desde la perspectiva del desarrollo endógeno a fin de mejorar las prácticas de participación y transparencia en los procesos de gestión del desarrollo local. Dentro de la dimensión institucional podría ampliarse la visión reduccionista del “Intendente” como líder local, para pasar a una visión más institucionalista, en la cual los desempeños de los actores son resultado de procesos de construcción socio histórica. Si bien hay que reconocer la pertinencia y coherencia en la concepción teórica al evidenciar este reduccionismo, también resulta legítimo poder establecer las ausencias que en escenarios de máxima u óptimos deseados.

En la construcción de los procesos de desarrollo local por lo tanto cabría rescatar al Concejo Deliberante como actor igualmente importante al Ejecutivo como ampliación de las responsabilidades públicas frente a la ciudadanía, y de los compromisos de los políticos locales en la construcción de estos caminos. Asimismo permitiría poner en discusión hacia adentro de los partidos políticos ideas y propuestas acerca de las ciudades y enfocar sus acciones más hacia el territorio, que a la política de otros niveles. En este sentido se hace referencia a la distribución de responsabilidades públicas⁴⁰, en cuyos modos de articulación debieran involucrarse los Concejos Deliberantes con los niveles macro, meso y micro

⁴⁰ Madoery, O (2001). El valor de la Política de Desarrollo Local. Pág. 2

Surge de la evidencia empírica, que las agendas locales responden a acuerdos entre líderes de organizaciones más que a reflejos de las necesidades y prioridades de la sociedad local, y en los casos de análisis, están más vinculadas a la cuestión social que a la mirada integrada de desarrollo local. Aquí surge otro interrogante acerca de la existencia o no de condiciones previas básicas en una sociedad para luego plantear la agenda del Desarrollo Local. Si bien cuestionamos las posiciones de revisar las condiciones previas o mínimas para plantear escenarios de desarrollo endógeno posibles, se reconoce la limitación de plantear una agenda que no contenga propuestas de solución a urgencias y carencias inadmisibles y pendientes para la ciudadanía.

Las coincidencias en la apreciación del rol de los Concejos Deliberantes en procesos de desarrollo local han sido muchas, a pesar de las distintas miradas de los informantes dadas sus actividades laborales o sociales y de formación. El perfil de los entrevistados⁴¹ sin dudas evidencia matices en sus percepciones, igualmente se agrupan 2 grandes asuntos coincidentes:

- Mayor jerarquía del Ejecutivo en la política local
- ¿Oficialismo, oposición o colaboracionismo?

El primer asunto da cuenta de la debilidad de los Concejos Deliberantes en la práctica, acompañando la literatura, que como se ha mencionado, deja vacíos en cuanto a su papel en la gestión del desarrollo local. Aquí se puede asegurar entonces que tanto en el plano teórico como el de la praxis, el Ejecutivo es quien lidera los procesos de desarrollo. Por lo tanto surgen nuevamente los interrogantes respecto al proceso de consolidación de estos acuerdos de la praxis que reflejan los pasos previos a los momentos de protagónicos del Intendente.

Igualmente hay que remarcar que existe cierta presunción de que “el municipio” es una entidad sin diferenciación entre Ejecutivo y Deliberativo. No hay disociación aparente, aunque, en general se considera que Los Concejales tienen mala comunicación, o no saben comunicar lo que hacen, y es por ello que no se diferencian. El tema de la visibilidad es central, tienen menos visibilidad ante la ciudadanía que el Ejecutivo, aunque varía de acuerdo a proyecciones personales. La frase “Más carrera política más visibilidad” evidencia la frontera del resguardo de la “vida privada”, y en los casos que se evidencia la tarea del concejal, se lo asocia a tareas de resolución de problemas, con poca significancia política.

El acceso a la información es otro de los rasgos que da cuenta de la asimetría entre Ejecutivo y Deliberativo, a pesar de ser oficialismo la información no “les llega”, tiene más acceso a todo desde el ejecutivo.

El segundo asunto, el modo de actuar del Concejo Deliberante respecto del Ejecutivo, siendo oficialismo u oposición, resulta más complejo en términos descriptivos, sin embargo es coincidente en todos los entrevistados. El camino de conversaciones, acuerdos, pactos y promesas, previos a la obtención de los cargos electivos –entre organizaciones y dentro del partido- resulta muy importante al momento de establecer los rótulos Oposición y Oficialismo dentro del Concejo Deliberante (sean o no del mismo partido político o partidos que compiten). Si bien los Concejales claramente se definen Oficialistas en el marco de un proyecto y de una propuesta partidaria, reconocen límites de la acción individual de desviación respecto al partido si el Ejecutivo se aparta de los acuerdos iniciales o de la transparencia en la gestión. De este modo el oficialismo ejerce control, respecto a los acuerdos previos e intra partidarios y no sobre la gestión del Ejecutivo⁴². Cuando los acuerdos partidarios no se mantienen y se quiebra el Bloque

⁴¹ Detalle en anexo.

⁴² Al acompañamiento de los concejales oficialistas al Ejecutivo lo llaman “levanta manos”.

Oficialista, se reestructuran nuevamente los roles dentro del Concejo Deliberante respecto a la oposición.

El escenario en el que se desenvuelven las interacciones entre Concejo Deliberante y Ejecutivo, se puede graficar como espacios temporales de acuerdos, que se interrumpen por desequilibrios entre los mismos, que posterior a su redefinición estos espacios temporales de acuerdos se consolidan nuevamente, de manera cíclica.

En este marco, se entiende la descripción que hacen los informantes clave, respecto del trabajo de “delegación” del Intendente que realizan los concejales oficialistas, “trabajan como representantes del Ejecutivo, no trabajan como cuerpo”. La canalización de reclamo (de un ciudadano o de una organización⁴³) es la práctica que identifica como más común del rol del HCD⁴⁴, que resulta funcional a la hora de apoyar el prestigio de la gestión. Muchas veces estos reclamos son identificados por concejales de la oposición, que una vez que los identifican, les dan apoyo y “entrada” a la gestión, son retomados por el Departamento Ejecutivo y apropiados como suyos.

Otro de los roles identificadas es la obtención de apoyos de otros bloques con minorías para sumarlas (capacidad de cooptación de otras fuerzas) cuando el oficialismo no es mayoría en el Concejo, lo cual implica una relación de cooperación y poder distinta a cuando el bloque oficialista es mayoría respecto al Ejecutivo.

Respecto a la definición de la agenda, la acción de los concejos deliberantes es la de colaborar o apoyar al plan de gobierno, que como se ha mencionado, se redefine en la coyuntura de acuerdo a la realidad local, y también se redefinen los acuerdos con otros grupos de poder y representación de intereses. Estos acuerdos y pactos se han hecho visibles en los últimos años en los espacios de participación política y social en torno a la figura de Plan Estratégico (o similar). Los otros “quienes” que aparecen en la escena representan intereses sectoriales de la comunidad local, y los concejales representan la ciudadanía. Así los definen los entrevistados, y mas aún, en el caso de Bragado⁴⁵ la incorporación del Concejo deliberante a la Mesa de Desarrollo ha sido gradual, dado el desprestigio de la institución en su comunidad.

En los dos casos de análisis, Berisso y Ensenada, se han descrito los intereses y percepciones de los concejales respecto al desarrollo de sus comunidades, siendo evidente que los problemas y soluciones identificados por ellos no son totalmente abordables por sus competencias de administración local o municipal, y no han diseñado maneras de articularlo con otros niveles de gobierno. A la luz de las opiniones de los entrevistados que representan a organizaciones de la sociedad civil, consideran que esta distancia entre problema y capacidad de acción y gestión en la resolución, es falta de voluntad de accionar eficazmente y con transparencia en el nivel local, la no acción es una definición política, especialmente para el caso de los concejales.

Como se ha apreciado, las prácticas de construcción de acuerdos, consensos y gobernabilidad a escala local dan cuenta de la complejidad y pasión de la política, al mismo tiempo valorándola positivamente. Los procesos de gestión del Desarrollo Local denotan necesidad de cambios significativos en los mecanismos de articulación y

⁴³ En general el entrevistado ha preferido vincularse con los reclamos “particulares”, ya que los reclamos colectivos u organizacionales a veces reflejan quiebres en la legitimidad de las representaciones.

⁴⁴ Descripción del procedimiento: Una vez que se levanta el reclamo (por medio de acercamiento de los ciudadanos en espacios barriales) puede quedar “asentada la denuncia o reclamo” o comenzar la gestión y resolución del mismo

⁴⁵ En este caso, los representantes de empresas y comercios fueron quienes se opusieron a la incorporación “natural” del Concejo Deliberante a la Mesa de desarrollo, por lo cual, se acordó que una vez formalizada y consolidada la Mesa, se incorporaban los Concejales.

representación formal de intereses, siendo un espacio socio político pertinente para atreverse desde la política a la creatividad.