

## **Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM): Asistencia Técnica a procesos asociativos intermunicipales y la creación de condiciones para la gobernabilidad regional. Tres casos de intervención.**

Pamela Cáceres.

Cita:

Pamela Cáceres (2004). *Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM): Asistencia Técnica a procesos asociativos intermunicipales y la creación de condiciones para la gobernabilidad regional. Tres casos de intervención*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/18>

**Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM): Asistencia Técnica a procesos asociativos intermunicipales y la creación de condiciones para la gobernabilidad regional. Tres casos de intervención.**

Pamela Cáceres<sup>1</sup>

PROFIM- ICDA y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-  
Universidad Católica de Córdoba. [pamcaceres@arnet.com.ar](mailto:pamcaceres@arnet.com.ar)

**Abstract**

El **Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal** desarrolla, a partir del Subprograma de Asistencia Técnica a Procesos Asociativos Intermunicipales una estrategia de intervención que se sustenta en el enfoque investigación acción participativa.

**El objetivo del programa es contribuir a la construcción de capital organizativo a partir de la constitución, operacionalización, vinculación y coordinación de nudos de acción diferenciados e interdependientes (políticos, técnicos y sociales), que posibiliten la acción colectiva a nivel regional.** Así, cada componente de la red tiene su propia lógica interna y una lógica de vinculación con el resto. La articulación permite la circulación y maximización de recursos para la gestión de políticas públicas regionales. Los tres casos, en los cuales participa el programa, parten de condiciones estructurales diferentes que determinan particularidades en el desarrollo del proceso, en sus efectos y resultados. La experiencia permitirá analizar: las posibilidades y limitaciones de la implementación de la estrategia de intervención a partir de dos dimensiones: por un lado, la de las condiciones objetivas concretas

en las cuales se desarrolla (condiciones económicas, sociales y políticas, institucionales, locales y regionales) y, por otro, la de las condiciones subjetivas, es decir, de las percepciones y representaciones de los diferentes actores involucrados en ella, todo ello teniendo en cuenta **los supuestos de la intervención.**

## **Introducción**

En la actualidad, la provincia de Córdoba cuenta con 428 gobiernos locales, sobre 2.157 unidades municipales/comunales en toda la Argentina, lo que equivale aproximadamente a un 20,3 % del total del país.

Del total cordobés (428), 249 son municipalidades, aunque casi el 50% de ellas posee menos de 2000 habitantes. Las restantes localidades (179) son comunas.

Motivos históricos y capacidad de posicionamiento explican que ese gran número de localidades, que deberían ser comunas, hoy sean municipios (con lo que ello significa: mayor porcentaje de coparticipación provincial, una estructura política y administrativa más compleja, etc.)

Por otro lado, existen sólo 29 municipios con más de 10.000 habitantes y que, por lo tanto, tienen la facultad de dictar su Carta Orgánica Municipal.

El número de comunas y municipios ha sido motivo de análisis desde distintas disciplinas y en el debate social y político. La discusión en torno a la cantidad de gobiernos locales ha provocado un significativo capital de argumentos en favor o en contra de la disminución de su número pero, a nivel social y político, el diálogo público no ha profundizado en lo que atañe al rol político que tienen las comunas en la generación de políticas de desarrollo y la gestión de sus territorios.

En la segunda mitad de los 80 y durante toda la década de los 90 la realidad municipal de la provincia de Córdoba se enmarcó en los procesos de reforma estatal y los debates en torno a la misma que se dieron a nivel nacional y provincial y particularmente los procesos de descentralización. Dichos procesos de descentralización se produjeron en un momento en que prevalecían las visiones fiscalistas a la hora de reasignar funciones en los diferentes niveles de gobierno. Paradójicamente en los años de reconstrucción de la democracia y la política en la Argentina en las agendas “políticas” prevalecían los criterios económicos. Así, en la provincia las políticas de transferencia de competencias y de recursos (financieros, políticos y técnicos) a los municipios y la readecuación de estos a nuevas funciones sociales y políticas desencadenó un gran número de situaciones complejas y sin antecedentes. Hacia el final de los 90 la mayor parte de ellos atravesó situaciones financieras críticas y graves problemas de gobernabilidad. Estas crisis han sido habitualmente evaluadas a partir de criterios restringidos a cerca de las reformas necesarias en el ámbito local. Desde una perspectiva política los nuevos roles que debieron asumir los municipios requerían en favor de su fortalecimiento y legitimidad la readecuación interna, es decir la reestructuración organizativa de la administración municipal y la redefinición de sus relaciones con la sociedad y con otras instancias gubernamentales. Estos imperativos implicaba un enorme desafío para los territorios que lograron interpretarlos y asumirlos como tal, dado que los cambios propuestos necesitaban, en definitiva, sentar las bases de una nueva cultura organizativa, política y cívica. La capacidad política de los municipios de la provincia para entender esta necesidad de cambio, como así también las características específicas de los

recursos territorial (sociales, económicos, ambientales, culturales) fueron los factores que favorecieron o dificultaron los procesos de transición de los gobiernos locales en la incorporación de nuevas agendas. La enorme heterogeneidad y asimetría que presenta el territorio provincial hace que las características de los factores necesarios para promover el desarrollo endógeno sean muy dispares en las distintas regiones, lo cual hace inviable la implementación de políticas universales hacia los municipios, porque ello tiene como consecuencia la profundización de esas asimetrías.

En este marco en la última década se realizaron distintos intentos de “regionalización” del territorio provincial a partir de iniciativas provinciales o locales que promovían la creación de entes intermunicipales como instancias de coordinación intergubernamental de tipo horizontal para el cumplimiento conjunto de las funciones y tareas que le son propias al sector público municipal. La totalidad de estos entes pretendía la cooperación en relación a fines específicos (recaudación, gestión de servicios viales, etc.) pero no han existido formas intermunicipales que prevean fines políticos más amplios y que contemplen un proyecto de desarrollo que tenga en cuenta las particularidades regionales.

El Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal del Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba, a partir del Subprograma de Asistencia Técnica a Procesos Asociativos Intermunicipales, se propuso, en este contexto, desarrollar una estrategia de intervención tendiente a facilitar la generación de condiciones territoriales para la gobernabilidad. Desde febrero de 2004 el equipo de Asistencia Técnica trabaja, en tres regiones simultáneamente:

- Municipios y Comunas (26) de los Departamentos Calamuchita, Tercero Arriba y Santa María..
- Municipios y Comunas (31) de los Departamentos San Alberto, San Javier y Pocho.
- Municipios y Comunas (29) de los Departamentos General San Martí, San Justo y Juárez Celman.

### **El problema-objeto de la intervención**

Existen problemáticas (sociales, económicas, ambientales) que se manifiestan localmente pero que son de carácter regional. Muchas de estas problemáticas, ante las que los municipios encuentran serias dificultades para resolver por sí mismos, son susceptibles de la acción colectiva a nivel intermunicipal debido que tanto sus manifestaciones como las causas y recursos para revertirlos tiene base territorial en la región. Dichos problemas tienen profundas incidencias en la gobernabilidad regional dado que existen espacios territoriales en la Provincia de Córdoba con serias dificultades para la resolución de los mismos. Entre estas dificultades podemos citar: la ausencia de instancias de “gobierno” regional, la ausencia de espacios de concertación de actores regionales, ausencia de un conocimiento compartido en torno a los problemas y sus posibilidades de resolución, la ausencia de un proyecto colectivo regional –o metas colectiva-, la ausencia de esfuerzos colectivos por la obtención y utilización de recursos endógenos para el desarrollo, la existencia de redes sociales desarticuladas. Podemos decir que existen regiones sin gobierno o, para ser más precisos,

territorios con redes que se autogobiernan y con lógicas, en algunos casos, contradictorias entre sí. Esto genera grandes obstáculos para el gobierno de la región.

No existen instancias/capacidad institucional para la acción colectiva (y/o de diseño y gestión de políticas públicas) a nivel intermunicipal, aún en el caso de instituciones formalmente establecidas con carácter intercomunal.

La existencia de una meta colectiva (vinculada al desarrollo sustentable y equitativo) requiere de un proyecto político inclusivo y un poder político facilitador de la acción colectiva, es decir que el desarrollo regional requiere de “capacidad de gobierno regional”. **El equipo de Asistencia Técnica supone que esta capacidad de gobierno puede ser “construida” a partir de la generación de instancias articuladas de gobierno, es decir, de una red política regional constituida por los gobiernos locales. La creación de instancias intermunicipales o supralocales de “gobierno regional” que son subsidiarias de la autonomía local y no actúan en detrimento de esa autonomía sino, por el contrario, contribuyen también a la gobernabilidad local.** Son “subsidiarias” debido a que asumen sólo el gobierno de aquellas cuestiones que los gobiernos locales no pueden resolver por sí mismos (Stöhr y Taylor, 1981).

La construcción de dichas “capacidades” puede, además, redundar en condiciones estructurales nuevas en la realidad sociopolítica de las regiones.

### **Principales supuestos de la intervención**

1- ASISTENCIA TÉCNICA (AT): Actor externo (equipo PROFIM-ICDA-UCC) que participa del proceso de investigación acción participativa. Su rol en dicho proceso es el de “facilitador” de la autorreflexión y la autoorganización para la generación de formas socioorganizativas y capacidades endógenas que favorezcan la acción colectiva, la implementación de políticas de desarrollo y de esta manera contribuir a la gobernabilidad regional. Para ello utiliza una estrategia de intervención socio-política.

2- ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN SOCIOPOLÍTICA: La **intervención** supone que el actor externo participa de un proceso sociopolítico determinado como provocadores de procesos participativos – en este caso iniciativas asociativas intermunicipales - facilitando la reflexividad creativa y el involucramiento de las redes sociales en las problemáticas regionales, es decir favoreciendo la sinergia social. Este tipo de participación de los expertos en participación implica un posicionamiento epistemológico crítico dado que no descansa en la “ciencia explicativa” sino que requiere de una “ciencia implicativa”. Este posicionamiento crítico utiliza distintas técnicas pero no para encontrar “una” explicación de los hechos sociales sino para implicarse en dinámicas críticas que llevan a los actores sociales a vivenciar cuál es el fondo del problema y cuáles sus remedios inmediatos y a largo plazo (Villasante, 1998: 28 y 29).

La **estrategia** de intervención –en el sentido que pretende el equipo de AT- toma algunos principios de la “intervención sociológica” como la consideración de los actores sociales con los que se pretende trabajar no cómo objetos de estudio sino como portadores de sentido para la acción y con los cuáles es posible construir hipótesis que orienten esa acción. Es decir sujetos de la acción que pueden crear



saber, quizás no con formas académicas pero sí con realizaciones prácticas. Considera que sólo a partir de la acción es posible comprobar y encontrar diferentes sentidos y potencialidades a los conjuntos de acción. Pero rechaza el “intervencionismo” que pretende la “conversión” racional del grupo hacia las hipótesis de los expertos externos o hacia modelos alternativos “preestablecidos”. Para evitar caer en esta contradicción es necesario que la AT esté dispuesta a establecer un verdadero “diálogo” con los sujetos de acción, diálogo en el que explicita su postura y propuesta preconcebidas (en relación al problema objeto<sup>ii</sup> de intervención y al rol de la AT<sup>iii</sup> misma en el proceso) y someterlo a la discusión y permanente contestación y constatación social. De allí que esta propuesta inicial que plantea la relación AT-Actores Sociales como inicialmente asimétrica tienda a ser cada vez simétrica ya que en el proceso “observador y observado sienten que aprenden juntos, cuando vibran en una tarea conjunta y creativa para ambos, aunque lo vivan en forma distinta” (Villasante, 1998: 32) dado que ambos sujetos confluyen en la búsqueda de una proposición superadora.

La AT se propone “implicarse” en la realidad socio-política regional a partir de: 1- una “posición previa” en relación a la problemática regional<sup>iv</sup> 2- una toma de posición en relación al rol que la AT debe asumir en la construcción de conocimientos y prácticas válidas para la resolución de problemas sociales<sup>v</sup> 2- una metodología de investigación en la que la construcción de conocimiento sólo es posible a partir del trabajo conjunto entre observante y observado. 3- la premisa que el conocimiento resultante debe traducirse en prácticas válidas, es decir el conocimiento debe ser “útil” para la construcción de alternativas sociales, 4- un diseño de la intervención que favorezca: a. la creación de conocimiento social

compartido en torno a los problemas de la región y las redes implicadas en los mismos, b. el fortalecimiento de redes existentes y la construcción de nuevas redes y c. la articulación e implicación de estas redes en la resolución colectiva de problemas.

La AT sostiene la metodología de investigación acción participativa como modo de intervención en la realidad sociopolítica regional.

1. Los problemas regionales se encuentran inmersos en la matriz sociopolítica regional y que las condiciones de esa matriz determina las condiciones estructurales para la acción colectiva y la gobernabilidad regional. La AT pretende intervenir en esa realidad sociopolítica.
2. Los sujetos sociales de la región son depositarios del conocimiento (conocimiento social) sobre los problemas que los afectan.
3. Este conocimiento en la mayor parte de los casos no es un conocimiento documentado y/o sistematizado y que a veces se encuentra a nivel subyacente.
4. La perspectiva que los sujetos tienen acerca de los problemas depende de la posición que se ocupa en el sistema social y que en muchos casos son perspectivas en conflicto.
5. La región, como marco de acción colectiva no es un dato dado sino un proceso de construcción social (Boisier, 1996)
6. El proceso de investigación acción participativa ofrece un espacio para reunir a sujetos sociales depositarios de conocimiento social, con una AT que posee instrumental analítico para sistematizar dicho conocimiento con el propósito de alcanzar un resultado de mayor utilidad para la acción.

7. El proceso de investigación acción participativa ofrece un espacio para el empoderamiento de los sujetos sociales y la promoción de la toma de conciencia de los problemas que los rodean a los fines de permitir la identificación de los posibles cursos de acción para resolverlos y hacerlo colectivamente.
8. La AT se “involucra” en los procesos de cambio social y para ello no bastan los conocimientos “previos” con los que se inserta en el ámbito de actuación. El conocimiento se construye a partir de la interacción de la AT con los sujetos sociales.
9. El conocimiento teórico-metodológico se potencia y se reformula permanentemente a partir de sus posibilidades de aplicabilidad, es decir, la capacidad de generar movilización social y/o construcción de consensos intersectoriales. Por ello no basta con la simple transmisión cognitiva.
10. El rol y la participación de la AT como actor externo del proceso tiene un tiempo acotado dado que la asimetría inicial planteada en la interacción con los actores regionales debe tender a desaparecer y de esta manera revertir la condición de dependencia en relación a la problemática-objetivo que los vincula.

3- REDES SOCIALES REGIONALES. Una **red social** es el conjunto de interacciones que establecen individuos, grupos y organizaciones de una misma base territorial y de estos con individuos, grupos y organizaciones pertenecientes a otras bases territoriales.

En muchos casos podemos vivir “atrapados” en esas redes o por el contrario, podemos valernos de ellas para **construir con otros** (empoderarse) situaciones o bienes positivos. Esta es la base de la **acción colectiva** pero para ello es necesario un **esfuerzo conciente** en la identificación y/o construcción de redes. Cuando emprendemos el esfuerzo más o menos conciente de establecer vínculos que permitan la conformación de una red social “para” es decir, con una función social (desarrollo local, inclusión social, fortalecimiento de grupos vulnerables, participación ciudadana, etc.) **las características de esos vínculos nos permiten, en gran medida describir las características de esas redes.**

Los problemas regionales no se dan en el vacío sino en un espacio socio-político que los contiene, permite su existencia y condiciona sus posibilidades de resolución. Podemos decir que los problemas posibles de ser objeto de la acción colectiva regional están inmersos en redes sociales que tienen su propia fuente de legitimidad, sus propias lógicas de vinculación y pertenencia y sus propias normas. Estas redes (políticas, sociales, económicas) pueden estar más o menos articuladas entre sí, más o menos cerradas sobre si mismas. De estas últimas condiciones dependerán la capacidad de los actores sociales para vincularse entre sí, establecer hipótesis colectivas movilizarse y coordinar esfuerzos y recursos para su concreción. El conjunto de estas redes constituye el capital social de la región entendido como “un recurso de la sociedad, derivado de las relaciones sociales, que facilita la acción colectiva” (Cáceres P. y Mazzalay, V., 2004: 73) La región no es un dato dado sino que sólo es real a partir de su construcción social y política.<sup>vi</sup> En este sentido podemos decir que sólo tenemos una región cuando esta se constituye en una red social regional que articula un conjunto de

subredes en favor del desarrollo del conjunto de los individuos que viven en un determinado territorio.

Cuando pretendemos generar un proceso de cambio social necesariamente debemos atender las redes que contienen los comportamientos de los individuos y su lógica subyacente. Estas redes entrañan contradicciones y paradojas entre sí, pero el conocimiento de las mismas es lo que permite articular y construir nuevos conjuntos de acción que agrupen de otra manera los intereses de la sociedad.

Desconocer esas contradicciones y conflictos de intereses y lógicas de legitimación, pretendiendo o buscando técnicas que tienden a una simplificación y jerarquización de los consensos, impide la posibilidad - en términos de conocimiento y estrategias de acción- de “introducir elementos nuevos a estrategias bloqueadas durante muchos años” (Villasante, 1998: 101).

La AT supone que es posible facilitar, a partir de su implicación en la realidad sociopolítica regional, la generación de “redes para”, redes articuladas en torno a un objetivo colectivo. Esto es posible por medio de la creación y disposición de tres tipos de recursos sociales:

- a. **Conocimiento social compartido (dimensión cognitiva):** a.1 en torno al rol de individuos y grupos en las redes que integran y en torno a la función social de la red (conciencia de la interdependencia funcional y conciencia de pertenencia); a.2 en torno a hipótesis relacionadas con los problemas-metas colectivas y las posibilidades y medios de resolución-consecución, a.3 en torno a los recursos (económicos, naturales, físicos, sociales,

políticos, institucionales, humanos) de que se disponen y/o carecen para alcanzar dichas metas.

- b. **Organización (dimensión estructural):** que supone b.1 división del trabajo (roles), b.2 coordinación y cooperación, b.3 disposición y circulación de recursos.
- c. **Acción colectiva:** la operacionalización de la red.

4- ACCIÓN COLECTIVA: soluciones específicas que hombres relativamente autónomos han creado, inventado o instituido para resolver problemas que no podrían ser abordados individualmente. Es una “construcción” social en el sentido que no es una consecuencia “espontánea” de la vida social. La acción colectiva requiere la orientación de comportamientos humanos, divergentes y en algunos casos contradictorios, circunscribiendo su libertad y capacidades de acción. Esta “estructuración” del comportamiento hace posible la *cooperación* para lograr objetivos comunes aunque quienes participan de la acción colectiva tengan orientación e intereses divergentes y requiere de un mínimo de *organización*, entendida como división y coordinación de las actividades y/o comportamientos.

**De los problemas de la acción colectiva dependen las producciones sociales de un determinado grupo o sociedad.** Los resultados de la acción colectiva no siempre consisten en soluciones óptimas -la realidad está plagada de resultados colectivos no deseados- y esto nos lleva a pensar que el dilema no consiste en analizar las características intrínsecas de los problemas por resolver sino que el modo como se estructura –u organiza la acción-. Podemos decir que el “medio de resolución” condiciona los resultados. Más aún, el problema objeto de la acción no

es una realidad objetiva sino que es definida y redefinida como tal por quienes intervienen en la empresa colectiva.

Este último punto nos pone de manifiesto otra característica de los problemas sociales y de las iniciativas humanas por resolverlos. Los problemas implican siempre determinadas cuotas de *incertidumbre*, es decir indeterminación respecto a las formas de resolución. Los niveles de incertidumbre no son simétricos entre quienes se proponen abordarlos. Los individuos que participan de la acción colectiva tienen distinta información y distintas visiones en relación al problema. Cuanto mayor es la cuota de incertidumbre entre quienes participan de la acción, mayores posibilidades existen que el resultado de la misma no necesariamente sea el esperado por los actores involucrados.

De este modo la incertidumbre se convierte en fuente de desigualdad entre los individuos que participan de la acción colectiva. “Toda estructura de acción colectiva, por estar sostenida sobre las incertidumbres “naturales” de los problemas por resolver, se constituye como sistema de poder. Es un fenómeno, un efecto y un hecho de poder. En tanto constructo humano acondiciona, regulariza, “aplaca” y crea poder, para permitir a los hombres cooperar en las empresas colectivas”. (Crozier y Friedberg, 1990: 22)

La AT supone que es posible facilitar, a partir de su implicación en la realidad sociopolítica regional: a. la disminución de los niveles de incertidumbre social a partir de la generación de un conocimiento social compartido, b. la explicitación de recursos de poder a partir del conocimiento y reconocimiento de la red social regional por los actores sociales insertos en la misma, c. la articulación de “redes

para” a partir del establecimiento de metas colectivas d. la autoorganización para su consecución.

5- CAPACIDADES ENDÓGENAS REGIONALES: La crisis de las perspectivas economicistas en la teoría del desarrollo, unida a la crisis de los modelos centralizados de planificación abrieron la posibilidad de introducir nuevos enfoques vinculados a la importancia de los factores no económicos y la consideración de las características particulares de cada territorio a la hora de pensar el desarrollo. Una de las perspectivas que cobró fuerza en los años 80 es la del desarrollo “desde abajo”, sustentada no sólo en factores económicos sino también sociales, culturales y territoriales, asignando un rol fundamental a los gobiernos en la generación de las sinergias sociales que posibiliten la implementación de estrategias concertadas para el desarrollo. (Alburquerque, Vazquez Barquero)

Estas perspectivas conciben el territorio (local-regional) como agente de transformación social y no únicamente como espacio funcional. El territorio socialmente organizado y los rasgos sociales, culturales e históricos son aspectos muy importantes para este enfoque dado que supone que una sociedad (local-regional) no se adapta en forma pasiva a los grandes procesos y macrotransformaciones, sino que despliega, o puede desplegar, iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales (económicas, políticas, sociales, ambientales) (Alburquerque, 1996, Boisier, 1996, 2001). Estas particularidades constituyen un potencial de recursos “que a nivel territorial implica un potencial de desarrollo endógeno” (Alburquerque, 1996, pág. 32).



Las instancias gubernamentales cumplen un rol fundamental en la identificación, desarrollo y puesta en valor de esos recursos de manera de generar mayores **capacidades territoriales o endógenas para el desarrollo**. Esta perspectiva pone fuerte énfasis en la construcción social y política de las condiciones y capacidades del desarrollo. Aunque no desconocen los condicionantes macroestructurales, sostienen que los actores territoriales socialmente organizados tienen la posibilidad de promover un desarrollo desde abajo.

La AT supone que es posible facilitar, a partir de su implicación en la realidad sociopolítica regional: a. el reconocimiento y conocimiento de los recursos endógenos, b. el reconocimiento de recursos que es necesario desarrollar, c. el reconocimiento del rol de la dirigencia en la potenciación de las sinergias necesarias para su puesta en valor para el desarrollo, d. la generación de capacidades socio-organizativas para ello.

## 6- GOBERNABILIDAD REGIONAL.

La existencia de una meta colectiva (vinculada al desarrollo sustentable y equitativo) requiere de un proyecto político inclusivo y un poder político facilitador de la acción colectiva. Es decir que el desarrollo regional requiere de “capacidad de gobierno regional”.

La función de “gobierno” es aquí entendida como la capacidad de los actores estatales (locales y provinciales) para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

En este sentido la teoría de la gobernabilidad o “governance” ofrece una serie de aportes en relación a los problemas de gobierno de distinta base territorial (local, nacional, regional, internacional). (Kooiman, 1993, Rhodes, 1996 Mayntz, 1998, Jessop, 1999, Stoker, 1998).

La gobernabilidad, puede ser entendida de dos maneras: como las condiciones sociopolíticas estructurales para el gobierno de una sociedad, y como un nuevo estilo de gobierno. Estas significaciones no necesariamente se contradicen sino que más bien hacen referencia a los dilemas que presenta el gobierno de entornos complejos, dilemas dados, precisamente, por las características estructurales de las sociedades actuales y por la dificultades de las formas tradicionales de acción pública presentan para generar un orden social equitativo y sustentable.

Desde la teoría de la gobernabilidad, gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene suficiente información ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas. Esto último supone la dependencia de poder que existen entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva y se sustenta en que: 1. las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones, 2. para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes, 3. el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contextos del intercambio. (Stoker, 1998).

En la implementación de un estilo relacional -o interactivo- de gobierno de la región, corresponde a las instancias de gobierno intermunicipal el rol de articulador de las redes sociales autónomas y fragmentadas facilitando la acción colectiva y

generando relaciones sinérgicas, (Evans, 1996; Fox, 1996). Así la red política regional (constituida por la asociación de gobiernos municipales y comunales de la región) cumple la **función de gobierno** de la red regional facilitando el abordaje y solución colectiva de los problemas y por ende la gobernabilidad regional.

La AT supone que es posible facilitar, a partir de su implicación en la realidad sociopolítica regional: a. la creación y fortalecimiento de una red política regional que cumpla la función de gobierno del territorio regional b. la generación de capacidades de gobierno a partir de: b.1 la conciencia de rol de **la red política** de la región, b2. la generación de capacidades tecnopolíticas para el análisis de los problemas de la región y los recursos necesarios y disponibles para su resolución, **(capacidades endógenas)** b.3 el reconocimiento y conocimiento de los actores sociales involucrados en los problemas colectivos de la región **(redes sociales)**, b.4 la generación de estrategias de vinculación con esos actores sociales y de ellos entre sí **(red regional)**, b.5. la generación de estrategias articuladas para la solución colectiva de los problemas regionales **(acción colectiva regional, políticas públicas regionales)**.

### El plan de trabajo

ETAPA	ACCIONES	RESULTADOS
1- De articulación y planificación política	- Reuniones de los intendentes del ente con la	- La conformación de la <b><u>mesa de intendentes</u></b>

	<p>Asistencia Técnica (AT) a los fines de consensuar un concepto y una estrategia para la conformación, consolidación y proyección de la región.</p>	<p><b>(MI)</b>: espacio para la toma de decisiones estratégicas, para el diseño de estrategias de negociación con otros actores (públicos y privados).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una visión compartida de “región”.</li> <li>- Agenda Política Regional</li> <li>- Consenso y compromiso político con el proyecto.</li> <li>- La selección de los miembros del ETP regional</li> </ul>
<p>1º socialización de proyecto</p>		
<p>2- Del fortalecimiento del equipo tecnopolítico regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación del proyecto al ETP por parte de la MI.</li> <li>- Reuniones de trabajo con la AT para:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acumulación de capacidad política y técnica en la región para liderar el proceso y coordinar los esfuerzos</li> </ul>

a- la internalización del concepto, alcance e implicancia del proyecto de región

b- la conformación de los subequipos de acuerdo a áreas problemas incluidas en la agenda política.

c- la elaboración de prediagnósticos.

d- la elaboración de sociogramas regionales.

e- la elaboración de una estrategia de convocatoria para la conformación de foros temáticos permanentes

f- el establecimiento de una metodología para la participación de actores relevantes y los resultados esperados de esa participación. NO ES UNA

- Reafirmación del consenso y compromiso político.

- Un prediagnóstico

- Una propuesta clara desde los municipios al resto de los actores sociales.

- Una estrategia para la convocatoria de actores

- Un mecanismo y una metodología para la participación de actores

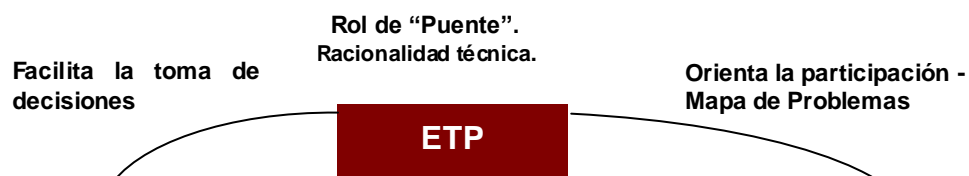
	<p>PARTICIPACION ANARQUICA SINO RESULTADO DE UNA ACCION PROPOSITIVA DESDE LOS MUNICIPIOS</p> <p>- Análisis de los avances con la MI.</p>	
<p>2ª socialización del proyecto</p>		
<p>3- De la constitución y puesta en marcha de los foros</p>	<p>- La convocatoria y puesta en marcha de los <b>foros permanentes</b> de agentes públicos y privados</p> <p>- El tratamiento de los problemas a partir del prediagnóstico y la selección de problemas por parte del ETP y la MI.</p> <p>- Diagnóstico participativo.</p> <p>- Elaboración de líneas de</p>	<p>- Institucionalización de los foros como instancias mixtas para el diseño e implementación de políticas regionales.</p> <p>- Ampliación del consenso y el apoyo social en torno al proyecto de región.</p> <p>- Documento de trabajo de los foros</p>

	<p>acción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de estrategias de implementación y viabilidad.</li> <li>- Convalidación política de las propuestas.</li> </ul>	
--	--	--

### Conformación de los grupos de trabajo

- **Mesa de Intendentes (MI):** Intendentes y Presidentes Comunales de la región.
- **Equipos Tecnopolíticos (ETP):** Secretarios, Directores, Miembros del ejecutivo municipal-comunal con responsabilidades en las áreas-problema políticamente definidas por la MI.
- **Foros:** ETP + Representantes de instituciones y Referentes Sociales.
- **Asistencia Técnica (AT):** equipo interdisciplinario que trabaja articuladamente con el ETP constituido por expertos metodológicos y expertos temáticos.

### La red regional: interrelación de etapas y roles.



## 1. Rol de la MI (Mesa de Intendentes y Presidentes Comunales)

- Espacio de deliberación política
- Priorizar problemas y tomar decisiones
- Decidir estrategias de acción
- Control y liderazgo del proceso (hacia adentro: ETP y AS)



- Gestión política (hacia fuera: legisladores, gobierno provincial, gobierno nacional, actores civiles y privados provinciales, nacionales e internacionales)

## 2. Rol del ETP (Equipo Tecnopolítico Regional)

- Análisis y descripción de problemas regionales teniendo en cuenta priorización política
- Recolección, procesamiento e análisis de información regional.
- Análisis de actores.
- Prediagnóstico regional.
- Elaboración y recomendación a la MI de cursos de acción y estrategias de relación con AS.

## 3. Actores Sociales: copartícipes de las acciones regionales a partir de la articulación del gobierno regional

### Internos:

- Redes Sociales Regionales titulares de necesidades, fuente de demandas y de información para la gestión regional.
- Redes Sociales Regionales con responsabilidades (funciones sociales) , fuentes de recursos y apoyo para la gestión regional.
- Redes Sociales Regionales destinatarios de las políticas regionales

### Externos:

- Redes Sociales Externas (Otras Regiones, Provincia, Nación)

## **Avances y Evaluación**

El Programa actualmente está trabajando con tres iniciativas asociativas intermunicipales de la Provincia de Córdoba: el Ente Calamuchitano que nuclea a 25 municipios y comunas, la Asociación de comunas y municipios de Traslasierra que está constituida por 31 comunas y municipios y el ENINDER (Ente Intermunicipal de Desarrollo Regional) integrado por 29 comunas y municipios. Las condiciones estructurales iniciales en los tres casos eran profundamente diferentes esto necesariamente obligó al equipo de asistencia a construir mecanismos de implicación adaptados a las diferentes situaciones sociopolíticas. Trascurridos 6 meses de trabajo se han establecidos mecanismos de interacción entre la AT y los actores regionales muy productivos, entendemos, para ambos. Las tres experiencias mencionadas constituyen los únicos casos de iniciativas asociativas intermunicipales que pretenden generar un proyecto político integral para sus regiones.

Para el programa, la experiencia significa la posibilidad de construir un modelo de estrategia de implicación del sector académico-universitario en una realidad sociopolítica concreta con posibilidad de generar dos tipos de impactos: 1 - generación de capacidades endógenas regionales que faciliten la gobernabilidad territorial 2- la contribución al debate y conocimiento académico.

En este sentido un equipo de investigación está trabajando en un proyecto que permita analizar las posibilidades y limitaciones de la implementación de la estrategia de intervención a partir de dos dimensiones: por un lado, la de las condiciones objetivas concretas en las cuales se desarrolla (condiciones económicas, sociales y políticas, institucionales, locales y regionales) y, por otro,

la de las condiciones subjetivas, es decir, de las percepciones y representaciones de los diferentes actores involucrados en ella, todo ello teniendo en cuenta **los supuestos de la intervención** y:

- a. La identificación de redes para la acción colectiva.
- b. La identificación de capacidades endógenas para la gobernabilidad regional.
- c. La identificación de estrategias y políticas articuladas para la solución colectiva de los problemas regionales.
- d. El análisis de las representaciones que tienen sobre los diversos ejes temáticos, los diferentes actores involucrados.

Este proyecto de investigación tiene como objetivo de problematizar la estrategia de intervención utilizada por el PROFIM de manera de contribuir al perfeccionamiento de un modelo válido de regionalización del territorio provincial.

### **Bibliografía**

Albuquerque, F. (1996), "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (exigencias del ajuste estructural)", ILPES-CEPAL, Chile, Noviembre.

Boisier, S. (2001) "La creación de capital sinérgico regional en el Maule" en Capital Social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. 1. Serie Políticas Sociales de la CEPAL N° 55, Chile.

Boisier, S., (1996) "Territorio y modernidad" cuadernos del ILPES/CEPAL N° 42, Chile, abril.

Cáceres, P. y Mazzalay, V. (2004) "Capital Social" en Índice de Desarrollo Local para la Gestión, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990), "El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva". Alianza Editorial Mexicana.

Evans, P. (1996) "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy" World Development, Vol. 24, N°6, pp. 1119-1132.

Fox, J., (1996) "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico" World Development, Vol. 24, N°6, pp. 1089-1103.

Jessop, B., (1999) "The Dynamics of Partnership and Governance Failure"

Department of sociology, Lancaster University at

[www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics\\_of-Partnership.pdf](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics_of-Partnership.pdf)

Jessop, B., (2002) "Governance and Metagovernance: on reflexivity, Requisite

Variety, and Requisite Irony" Department of sociology, Lancaster University at

[www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf)

Kooiman, J. (1993) "Socio-Political Governance: Introduction" en J. Kooiman (dir.), Modern Governance, Londres, Sage, págs. 1-9.

Mayntz, R. (1998) "New Challenges to Governance Theory" European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC N° 98/50.

Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en Revista del CLAD, Reforma y Democracia N° 21 págs. 9-22, Venezuela.

Rhodes, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government", Political Studies, N° 44, págs. 652-667.

Stöhr, W y Taylor, F. (1981) Development from above or below? The dialectics of regional planning in development countries. Wiley, London.

Stoker, G. (1998) “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas” en Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 155. UNESCO, marzo.

Villasante, T. (1998) “De las redes sociales a las programaciones integrales” en Cuatro Redes para mejor-vivir, vol.2, Editorial Lumen, Bs. As.

---

<sup>i</sup> Con la colaboración de la Lic. Romina Cremonini y el Lic. David Martínez – PROFIM-ICDA-UCC

<sup>ii</sup> Dicha posición se explicita en el apartado Gobernabilidad Regional.

<sup>iii</sup> Dicha posición se explicita en el apartado Asistencia Técnica.

<sup>iv</sup> Dicha posición se explicita en el apartado Gobernabilidad Regional.

<sup>v</sup> Dicho rol se explicita en el apartado Asistencia Técnica.

<sup>vi</sup> Boisier sostiene que **“construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, conciente de la identidad sociedad región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”**. En Territorio y modernidad, pág. 26, cuadernos del ILPES N° 42, abril 1996.