

5.

Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica.

5.1. Situación y perspectivas de los gobiernos locales

Para introducir la experiencia municipal del distrito de Moreno, presentaremos una breve reseña histórica y describiremos el marco legal y la cultura institucional de los municipios argentinos. Posteriormente, revisaremos los modelos municipales que conviven en el presente a partir de tres “concepciones” municipales, especialmente en la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, un diagnóstico institucional realizado en 1997 por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)¹, permitirá introducir el análisis del Plan de Gobierno 1995-1999 de la localidad de Moreno. Se hará referencia también a otros planes relevantes del período y que fueron difundidos en estudios, investigaciones y foros de debate.

5.1.1. Los municipios en la Argentina

En la Argentina, la institución municipal surge de una historia compleja y diferenciada, según la provincia o la región en la que nos situemos.

Para su análisis, se debe hacer referencia a las provincias. Las **provincias** han sido los enclaves de los fenómenos sociales y políticos fundantes de la organización nacional. Éstas fueron los ámbitos territoriales en el que ejercieron su liderazgo los caudillos regionales, los ámbitos donde se dirimió la forma de enfrentar a la región de Buenos Aires por el dominio del puerto y su aduana, al centralismo como modo de organización política y a la burguesía agraria pampeana, propietaria de las tierras más fértiles del país. al dominio de su Aduana, La diversidad regional y la rivalidad inter e

intra clase entre Buenos Aires y el interior, imposibilitaron la formación de un mercado interno, la construcción de una identidad colectiva y la organización de una unidad política y territorial capaz de contener los intereses heterogéneos de las diferentes regiones durante las primeras décadas del período posterior a la Revolución de Mayo (Ansaldi, 1988; Botana, 1977). Aún en el período inmediatamente posterior al proceso de independencia, *cabildo* y la *ciudad* sólo hacían referencia a Buenos Aires.

Los poblados mediterráneos que crecieron al amparo de tradiciones hispánicas de la corriente del Norte, también se refirieron a sí mismas como *ciudades*. Esa identidad los definía y les daba algún “patrón de medida” en territorios inabarcables para la capacidad colonizadora del período: Salta, San Salvador de Jujuy, San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero, San Fernando del Valle de Catamarca y Córdoba, propusieron y aportaron culturas propias y claramente identificables al entramado que conformaban las Provincias Unidas del Sur. El interior andino meridional (San Juan, Mendoza, San Luis) también desarrolló tempranamente su conciencia comarcal, lo mismo el litoral fluvial (Corrientes, litoral de Santa Fe y Entre Ríos, litoral bonaerense con epicentro en el puerto de Buenos Aires).

Durante el período de organización nacional, el Litoral y el Interior fueron las dos grandes regiones que se presentaron enfrentadas entre sí. Si bien ambas eran heterogéneas internamente, el litoral contenía elementos unificadores orientados a la definición de relaciones capitalistas. Era un área dinámica, articulada con el mercado mundial, mientras el interior era mucho más heterogéneo y predominaba su dificultad para adaptarse al sistema económico mundial iniciado a mediados del siglo XVIII. Allí coexistían y coexisten formas de producción y relaciones productivas no capitalistas con distintas formas de generación y apropiación de excedentes (Ansaldi, 1988).

En las grandes extensiones del Interior, la “*ciudad*” no tuvo incidencia en la construcción identitaria. El sur de Córdoba, las serranías puntanas, el oeste y el sur bonaerense y el vasto territorio patagónico

¹ Diagnóstico de la organización municipal, Programa de Capacitación Municipal, IPAP, 1997. En: Bernazza, 2003.

construyeron identidades territoriales más extensas. Allí fueron conformándose de modo espontáneo unidades culturales que, en el lenguaje común de sus habitantes, se definían como “*pagos*”, concepto más laxo que pueblo o ciudad. Los pueblos originarios y los nuevos pobladores de la pampa y la patagonia se identificaban como pares - o del mismo “pago”- por participar de un espacio demarcado en la percepción de sus habitantes como un ámbito definido aún cuando las distancias que los separaban fueran difíciles de recorrer y las relaciones que entablaran fueran ocasionales y esporádicas.

En el Litoral, en cambio, las colonias agrícolas y los puertos construyeron una identidad local creciente. Así, no sólo Buenos Aires es asiento de una cultura ciudadana reconocida: Rosario, a partir de la importancia de su puerto, también se distingue entre las ciudades santafesinas por un perfil urbano específico, mientras Rafaela sería el prototipo de ciudad surgida a partir de una colonización agrícola.

Sobre esta historia, el pueblo argentino fue conformando una institucionalidad estatal que, asentada en provincias federadas, reconoció y garantizó en cada una de ellas un régimen municipal. Pero a la hora de configurar este régimen, cada provincia siguió un modelo de organización política diferente de acuerdo con su sistema productivo, su ubicación geográfica y su construcción cultural. Cuando hoy en Argentina decimos *municipio*, nos referimos a muy diferentes formas de organización estatal y territorial.²

² Si bien existen diferencias entre estos regímenes municipales, ninguna de las provincias escapa al debilitamiento inicial de este nivel estatal. En 1821 se dicta la ley que suprime los Cabildos, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local que continuaba organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. El poder territorial se delega en jefes policiales, y se desdibuja tempranamente lo que podría llamarse un "gobierno local". Haciendo referencia a B. Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, A. Uslenghi comenta: *"Si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales."* El autor citado expresa que *"esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se*

Diseño institucional de los municipios

En su *Descripción comparativa del diseño institucional de los municipios argentinos*, Mónica Iturburu, como investigadora del INAP, nos muestra que, a pesar del mandato de la Constitución Nacional que en el artículo 123 consagra explícitamente la autonomía municipal, cinco constituciones provinciales aún no la reconocen: Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires. Según la autora, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, ya que reformó su carta en 1994, con posterioridad a la reforma constitucional nacional que impuso el reconocimiento de la autonomía. En el caso de Santa Fe, Lisandro de la Torre promovió los municipios por convención, surgidos a partir de una asamblea constituyente vecinal, los que quedan consagrados en la malograda Constitución provincial de 1921. Esta decisión pareció desterrar los municipios por delegación, pero los embates políticos sobre aquella constitución y sobre el proyecto derivaron en que la Constitución actual de Santa Fe, promulgada en 1962, no reconozca la autonomía municipal. Santa Fe es, entre las provincias que fijan límite inferior de población para constituir municipios, la que lo fija más alto: 10.000 habitantes. A estas cinco provincias debe sumarse el caso de La Rioja, que consagra la autonomía en 1986 pero en 1998 establece una cláusula transitoria de llamado a convenciones municipales en acuerdo con el Gobierno Provincial.

Esta institucionalidad municipal se complejiza, además, porque muchas provincias definen categorías diferentes de municipios, casi siempre relacionadas con el número de habitantes. Algunas, incluso, reconocen gobiernos locales de menor jerarquía que el municipal: comunas, comisiones municipales o de fomento, con mayor o menor capacidad de elegir sus autoridades y ejercer el poder. En algunas provincias, categorías superiores (departamentos) también cuentan con una institucionalidad específica.

inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales” (en Bernazza, 2003: 2, 3).

No abriremos aquí juicios sobre los problemas de competencias y responsabilidades difusas o superpuestas que esta situación genera. Simplemente, queremos alertar sobre el enorme repertorio institucional que suponen los **2.173** estados que en Argentina llamamos **municipio**³.

Iturburu señala también las diferencias de tamaño de los municipios argentinos. La autora hace responsables de estas diferencias a los diferentes marcos legales, aunque también observa “exageradas diferencias hacia el interior de cada una de las provincias”. Pensemos, solamente, en La Matanza y Tordillo al interior de la provincia de Buenos Aires: dos municipios que responden a la misma legalidad pero que nadie asumiría como dos Estados comparables.⁴

Cuando la Convención Constituyente de Buenos Aires de 1994 acuerda, entre los partidos mayoritarios, dejar para un mejor momento la reforma del capítulo municipal, estaba demostrando que el debate sobre la autonomía municipal y sus alcances podía ser arduo y que, además, podía no prosperar. En Córdoba, donde parecería saldada la discusión sobre la autonomía, se ha puesto en debate la viabilidad institucional y financiera de sus 428 municipios.

Las denuncias permanentes de falta de autonomía en las cinco provincias ya citadas, así como el surgimiento de municipios a partir de mínimos poblacionales tan bajos –la mayor parte de las constituciones establece entre 500 y 2000 habitantes- abren **el debate a dos puntas**: por un lado, están quienes reclaman la **autonomía ausente**; por el otro, quienes alertan sobre la **debilidad institucional** de centenares de municipios jaqueados por los recursos financieros que necesitan para ser viables.

Aún cuando a simple vista parezcan dos cuestiones diferentes, creemos que este es un mismo debate. La Provincia de Buenos Aires, ninguna de sus fuerzas políticas y sociales lo ponen en duda, se debe una reforma del capítulo municipal de su Constitución. Sin embargo, cuando los

³ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un caso particular que no será analizado en esta tesis. La denominada “Ley de Comunas”, al momento sin reglamentar, le otorga un status institucional específico.

movimientos autonomistas bonaerenses ponen en agenda el tema, lo hacen sin hacer referencia alguna a los conflictos que le trae a la provincia de Córdoba la autonomía municipal a ultranza⁵. En la provincia de La Rioja, una cláusula constitucional exige el acuerdo provincial para la redacción de cartas orgánicas, hecho que estaría reconociendo los problemas de sustentabilidad que conlleva la creación de nuevos municipios.

Por otra parte, cuando Santa Fe restringe los alcances de su capítulo municipal en 1962, sin bien está tratando de diferenciarse de la Constitución Nacional de 1949 (que había hecho suyos muchos de los postulados de la constitución santafesina de 1921), al mismo tiempo cierra el debate sobre la autonomía municipal, un tema en el que esta provincia fue precursora a partir de la participación de Lisandro de la Torre en la redacción de la Constitución del 21.

Este debate necesita un reconocimiento del modelo municipal originario, propio de cada región o provincia. Por otra parte, el régimen municipal originario entra en tensión con el paso del tiempo, por lo que las comunidades realizan en cada momento histórico un proceso de revisión y reformulación. Esta revisión y reformulación del régimen municipal no siempre encuentra escenarios legislativos propicios, muchas veces se posterga el debate y se produce un desfase entre el marco normativo y la gestión municipal real. La reforma municipal que se propone en cada momento debe reconocer la historia institucional previa y responder a los intereses y expectativas sociales, mientras los actores institucionales abocados a ella deben prestar especial atención a su viabilidad y sustentabilidad en el tiempo.

En todos los casos, la reformulación de la institución municipal debe reconocer **dos tipos municipales básicos**, razón de las diferencias que se observan entre las provincias argentinas. Diferencias que demuestran que las

⁴ Número de habitantes de La Matanza: 1.255.288. Número de habitantes de Tordillo: 1.742 (Censo Nacional 2001).

⁵ Diario Clarín, 24 de julio de 2006: “Descentralización: en la provincia hay 70 solicitudes para formar nuevos partidos, 12 de ellos en el conurbano. Avanzan en la creación de nuevos municipios para el GBA”. En dicho artículo se expone que “según los vecinos, con distritos más chicos habrá mejor gestión. Por eso, la Cámara de Diputados bonaerense aprobó una comisión que estudiará los pedidos de autonomía. Y fijó los pasos para lograrla”.

propuestas de reforma y las recomendaciones de gestión no pueden ser genéricas ni superficiales.

El municipio-ciudad

En algunos casos, los municipios se definen en la Argentina como un *ejido urbano con o sin territorio colindante*, que generalmente se consagra como tal a partir de una población mínima que dispone la Constitución provincial para darle origen. Este origen en la población, en el caserío que aparece alrededor de una posta, una estación ferroviaria o un paraje fértil, da lugar a un “tipo municipal” que daremos en llamar **municipio – ciudad**: un pasado de aldea es el que origina el “derecho ciudadano” y la ciudad surge como voluntad de los habitantes asentados en un territorio⁶.

Este mito fundacional quizás no sea tan inclusivo ni tan respetuoso de nuestros pueblos originarios como aparenta. De hecho, habrá aldeas y asentamientos humanos menores sin ninguna “ciudad” o “Estado municipal” al que reporten, hasta tanto no se asuman como tal y soliciten su incorporación a la institucionalidad estatal a través de la Legislatura provincial, lo que supone un ejercicio de ciudadanía no siempre habilitado o facilitado.

El municipio - distrito

En la Argentina existen también los **municipio – distrito**: en este tipo institucional, el municipio se origina en un “reparto territorial” que

⁶ En su tesis doctoral, Lisandro de la Torre expone las ventajas de este tipo institucional: *“Las comunas florecientes han dado siempre a las naciones brillo y poderío. España es un ejemplo en su grandeza y en su decadencia. ¿Han estado la Inglaterra, la Suiza, la Bélgica agitadas por las convulsiones que lo ha estado la Francia? ¿Y en cuáles países está hoy la libertad mejor cimentada? No es ciertamente a la Francia centralizadora a quien corresponde el mérito de la mayor perfección constitucional.”* En otro pasaje de su tesis, de la Torre expone: *“Es curioso observar que es en Francia, país donde las comunas en tutela no han tenido jamás ocasión de poner a prueba su capacidad, donde se ha alegado su inhabilidad para dirigirse, mientras que Inglaterra y los Estados Unidos con su suelo cubierto de parroquias, municipios de población exigua, no han sentido jamás la necesidad de ir en ayuda de los ciudadanos incapaces de dirigir sus negocios comunales.”* Lisandro de la Torre aclaró posteriormente muchas de sus reflexiones juveniles, pero su tesis de fondo está aquí claramente expuesta.

reúne dentro de un espacio distrital generalmente a dos o más localidades-ciudades. A partir de esta reunión, alguna ejercerá sobre el resto un liderazgo más o menos controvertido o discutido.

Aquí, el municipio no surge de una “aldea primordial”: no es la voluntad del poblador la que origina el municipio, sino la de un poder central ajeno a él. Este origen no siempre respeta accidentes geográficos o identidades en surgimiento, y las fronteras municipales se trazan a partir de una racionalidad más propia de una conquista que de una organización territorial primaria. En la provincia de Buenos Aires, Huanguelén o Gerli, poblados por los que cruzan demarcaciones interdistritales, pueden dar cuenta de todas las desventajas de este tipo institucional y de los conflictos que genera a posteriori, cuando los distritos colindantes se resisten a la cesión territorial que se necesita para reconocer una nueva localidad o para corregir errores en la delimitación original de los distritos. Sin embargo, debe señalarse también que los municipios distrito quizás garanticen “ciudadanía” cuando este ejercicio es difícil en territorios alejados, aislados o en etapa de poblamiento.

El **municipio – distrito** es un municipio por delegación cuyo origen es una decisión del poder central expresada en una Ley provincial. Sin perjuicio de las debilidades que surgen a simple vista, deben reconocerse algunas fortalezas de esta organización del territorio: se reconoce más claramente su pertenencia a territorios y niveles estatales de mayor escala, en la que se dirime la propiedad, el uso y la distribución de los recursos.

El recorrido de las futuras reformas municipales

Los **municipio –ciudad**, desde los más restringidos a los más laxos, y los **municipios – distrito** deben participar de una reforma municipal que, seguramente, los encontrará en el mismo proceso realizando un recorrido en sentido inverso. En el caso de los **municipios-distrito**, las reformas deberán *acrecentar la autonomía y la identidad de cada localía*. En los **municipios-ciudad**, los esfuerzos deberán focalizarse en *acrecentar la viabilidad*

institucional y financiera, lo que puede incluir la conformación de regiones o departamentos.

Finalmente, ninguno de estos dos regímenes y sus futuras reformas pueden desconocer o soslayar un diálogo con las provincias y el Estado nacional, a partir de la “articulación de soberanías” que desarrollaremos en esta tesis.

5.1.2. Los municipios en la Argentina: tres concepciones.

Los tipos institucionales anteriormente descriptos se corresponden con concepciones en torno al municipio que pueden rastrearse a lo largo de su historia. En este sentido, puede decirse que el Estado municipal “es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales”⁷.

Como en el pasado, estas concepciones se hacen presentes en todas las propuestas de reforma, gestión y administración municipal, por lo que conviene una presentación y categorización que las haga inteligibles. Sin perjuicio de otras categorizaciones más abarcativas, presentaremos las tres concepciones que, a nuestro juicio, subyacen en los modelos municipales que hoy se alientan desde espacios académicos, políticos y de gestión municipal.

La ciudad “toquevilleana”

Una visión *neoliberal* concibe al municipio como una empresa de servicios. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya escala los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la

⁷ Subsecretaría de Asuntos Municipales: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995, en Bernazza, 2003.

prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”.

La ciudad de la democracia participativa

La visión *social democrata* promueve un modelo municipal inscripto en el paradigma de desarrollo local. Este modelo, difundido especialmente en las provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, así como en distintas ciudades argentinas y en toda Iberoamérica, se funda en la movilización de las capacidades y la economía locales a partir de la incubación de proyectos y el diseño de cadenas de valor. Estas propuestas se realizaron en una década de recesión económica y retiro del Estado, por lo que pueden valorarse como propuestas “contraculturales”.

Sin embargo, se ha señalado que el peligro de este modelo es su “desconexión” con la situación real de los distritos: de hecho, sus mentores, exitosos en ciudades situadas en cruces estratégicos y economías sobrevivientes, poco pudieron hacer en distritos de cordones industriales, los que no lograban encontrar un rumbo en las situaciones de emergencia que declaraban los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. En territorios de alta urbanización, se hace más clara la influencia de estos otros niveles estatales, donde se dirimen la política de coparticipación y la política crediticia, entre otras regulaciones económicas. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” y las metodologías de participación ciudadana afines a esta concepción, se vuelven ineficaces en urbanizaciones de alta densidad, al tiempo que debilitan las representaciones legislativas al minimizar el rol de los Concejos Deliberantes, fomentando de ese modo el desprestigio de la política.

Ciudades en nuestra historia y nuestra geografía

Una tercera concepción puede definirse como *situada*, al reconocer que la organización municipal es configurada por los fenómenos sociales y

políticos y que la definición institucional debe tener en cuenta la historia y las prácticas culturales y rutinas que se construyen a lo largo del tiempo.

En este sentido, el modelo situado tiene en cuenta que la estatalidad latinoamericana se configuró *imaginando* patrias nacionales o “patrias grandes”, propias de extensas geografías y pueblos en proceso de organización. En este continente, el Estado nacional fue constructor de sujetos sociales (Oszlak, 1997) a partir de proyectos que se propusieron el poblamiento (“*gobernar es poblar*”), o de proyectos que se propusieron la integración a partir de la participación en la dinámica económica (“*gobernar es dar trabajo*”). La Argentina, desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes y la presencia en los territorios de regímenes municipales. Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de poblamiento y comunicación, así como el proceso histórico particular de cada región, dieron lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaños y tipos institucionales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, razón por la que hay provincias en las que *los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial* (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luis y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano), mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires). Asimismo, existen cuatro provincias donde la figura de “distrito” o “departamento” está asociada a la de “municipio” (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto puede convivir más de un “municipio” con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias).

En las provincias donde se consolidó un *modelo distrital*, abarcativo de todo el territorio, se abrieron controversias de límites pero también la posibilidad del *ejercicio de la solidaridad social*, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios sin recursos del mismo distrito. Sin embargo, este modelo recorre el eje *solidaridad-competencia* en ambas direcciones: la declaración de una “ciudad cabecera” hace que el resto de las ciudades del mismo distrito sean

administradas por “delegados”, una figura legal que no prevé la descentralización de las decisiones y que es motivo de reclamos por desatención.

5.1.3. Diagnóstico de los municipios de la Provincia de Buenos Aires⁸ en la década de los planes locales.

Para adentrarnos en el estudio de la realidad bonaerense, es necesario partir del hecho de que los municipios de la provincia de Buenos Aires no se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente, siendo el gobierno provincial el que les da origen. Actualmente, en el marco de una Constitución Provincial que no reconoce la autonomía a pesar del reconocimiento que la Constitución Nacional hace en su artículo 123, son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades.

La organización municipal asentada en territorio bonaerense reproduce la organización estatal nacional y provincial, aún cuando los alcances de su poder legislativo local estén discutidos en razón del debate aún no saldado sobre la autonomía municipal. Asimismo, el órgano judicial es débil y optativo, ya que el Intendente puede actuar como Juez de Faltas.

⁸ La provincia de Buenos Aires es considerada la “primer provincia argentina”: tiene una superficie de 307.571 km², lo que representa el 11% de la superficie continental de la Argentina. Sin embargo, su importancia económica relativa cuadruplica dicho porcentaje, en virtud de estar asentada sobre la pampa húmeda -la zona agrícola ganadera más importante del país- contando con una extensa costa fluvial y marítima que la conecta con el exterior.

Según el censo nacional 2001, Buenos Aires tiene 13.827.203 habitantes, lo que representa el 40% del total de la Argentina, y cuenta con una población económicamente activa de 9.194.813 personas y una densidad poblacional media de 45 habitantes por km². Pero este dato esconde otra realidad: el 62,8% de los bonaerenses vive en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Este conurbano tiene la mayor densidad poblacional del país después de la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires): mientras en el resto del territorio provincial la densidad es del 16,90 habitantes por km², el Gran Buenos Aires tiene una densidad de 2394,40 habitantes por km². Políticamente, la provincia está dividida, al momento de redactar este documento, en 134 partidos, cuyas cabeceras son las ciudades más importantes de la zona, las que generalmente les dan el nombre. Las ciudades cercanas a la Capital Federal surgieron como asentamientos “abastecedores”, mientras que las ciudades del interior surgieron del poblamiento posterior a la llamada conquista del desierto. El crecimiento demográfico estuvo vinculado a la producción agrícola ganadera, al desarrollo industrial, al comercio exterior y la consecuente actividad portuaria concentrada en la Capital Federal, en relación directa con la distancia a las rutas y redes viales que convergen en ella.

Pero más allá de esta investidura formal, la administración municipal es un tejido complejo, muchas veces anómico e ineficaz. Por un lado, el municipio de la democracia reciente arrastra los problemas del Estado burocrático autoritario, en el que la construcción de laberintos administrativos permitió retener el poder sin actividad política. Por otro lado, el poder del Intendente se ve permanentemente jaqueado por el Concejo Deliberante. El diálogo entre el Departamento Deliberativo y el Ejecutivo está atravesado por los recursos de poder al que puede apelar cada uno, por ejemplo: amenazar con no aprobar el presupuesto, en el caso del Departamento Deliberativo y vetar las ordenanzas, en el caso del Departamento Ejecutivo, serían expresiones del tipo de relación que establecen (Garay, A. y García Delgado, 1986 en Bernazza, 2003: 2).

A su vez, este entramado político tiene dificultades para relacionarse con el entramado burocrático que lo secunda. Es claramente visible un personal de planta que se “adueña” de la gestión en nombre de un saber dado por la experiencia y por la pertenencia más estable a la organización. De ahí que el político se tope con las resistencias que el aparato administrativo ofrece a sus programas y voluntades, mientras el personal estable justifica esta resistencia aduciendo que su fugaz presencia lo inhabilita para tomar decisiones racionales. Amparado en el conocimiento de una normativa cuya aplicación no le despierta dudas ni le sugiere alternativas, el personal de planta prefiere tomar decisiones *per se*. Estas racionalidades opuestas conviven, a su vez, con una lógica tecnocrática dedicada a la confección del presupuesto, al diseño de la arquitectura organizacional, a la elaboración de proyectos urbanos o dictámenes sobre los más variados temas, desde cargos no políticos consagrados por la norma (Juez de Faltas, Jefe de Compras, Contador y Tesorero Municipal) o desde oficinas de planeamiento o asuntos legales (Garay, A.; García Delgado, D, 1986 en Bernazza, 2003: 3).

Otra característica distintiva de los municipios bonaerenses es su limitada capacidad para abordar problemas macroestructurales, cuya resolución se encuentra asignada a los otros niveles estatales. En este contexto, los municipios ensayan una respuesta que los configura: la

incorporación de personal a la planta administrativa municipal, mecanismo que traslada el problema al déficit público (Cormick, H., 1997 en Bernazza, 2003: 3).

Este ofrecimiento discrecional del recurso público más cercano a las necesidades y demandas sociales -ante la imposibilidad o incapacidad de lograr acuerdos de desarrollo económico para la generación de oportunidades laborales- forma parte de un amplio espectro de ofrecimientos discrecionales conocidos con el nombre de *clientelismo* (Bernazza, 2003: 3).

Al no existir mecanismos de convocatoria y selección para el ingreso, el empleado que conoce las vacantes que se producen, solicita a sus superiores el ingreso de los “suyos”. Así, en un marco de información restringida sobre el tema, se genera un alto grado de parentesco entre los integrantes de los planteles estables de las estructuras orgánico funcionales. De hecho, muchos trabajadores municipales creen que existe alguna normativa al respecto⁹. Este fenómeno sustenta la paradoja fundacional de la burocracia municipal: los empleados de planta se arrogan la defensa de la "neutralidad política" de la organización, pero su ocupación tiene lugar por caminos alejados de la racionalidad que se invoca¹⁰.

En cuanto al ofrecimiento de cargos, éste abarca los cargos de planta y los puestos políticos, ya que se puede considerar aquí la estrategia de sumar a los grupos políticos o sociales que colaboran con el proyecto de gobierno a partir de la cogestión.

El clientelismo descrito abarca también los mecanismos de locación de obras y servicios. La forma de operar de los proveedores y contratistas del Estado a nivel nacional y provincial se reproduce en el nivel municipal (Bernazza, 2003: 4).

⁹ Entrevistas con agentes municipales, Informe de Diagnóstico organizacional, municipalidad de Moreno. Convenio de asistencia técnica IPAP-Moreno, 1996.

¹⁰ La caída salarial se refuerza con toda suerte de premios y bonificaciones -por antigüedad, asistencia, dedicación exclusiva, tarea riesgosa- cuya asignación pone en marcha mecanismos clientelísticos internos. Al recurrir a estos mecanismos, se aleja la posibilidad de que los gobiernos locales cuenten con un régimen escalafonario realmente ligado a la calificación y el desempeño.

A partir de consultas realizadas a los equipos de gestión municipal por iniciativa del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) en 1997, es posible conocer las dificultades que se reconocieron en los municipios de la Provincia de Buenos Aires durante la década del noventa. El diagnóstico, presentado en el artículo *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad* (Bernazza, 2003: 5) se transcribe a continuación:

- ***Ausencia de un plan estratégico de gobierno.*** Estado "predado", donde lo que se gestiona responde a intereses particulares que se apropian de espacios de gestión. En este marco, percepción de llevar adelante acciones erráticas que no responden a un plan preestablecido. El tiempo de la gestión parece agotarse atendiendo cuestiones urgentes e intereses específicos.
- ***Tensión permanente entre la lógica política, la racionalidad técnica y la lógica administrativa, que genera distorsiones en la gestión de gobierno.*** La voluntad política, por su parte, en virtud de múltiples negociaciones y situaciones, no siempre se presenta como un discurso programático fluido.
- ***Organigramas distorsionados, con superposiciones y faltantes.*** Se observa una arquitectura sobredimensionada a nivel de jefaturas intermedias y procesos administrativos complejos que responden a la necesidad de reproducción de la burocracia antes que a una preocupación por la prestación de servicios. Las jefaturas son producto de negociaciones salariales antes que de la necesidad de la organización y por sus características, desalientan el trabajo en equipo.
- ***Ausencia de una propuesta de carrera profesional administrativa***
- ***Gestión económica difusa.*** Desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales se señala que "en muchos casos, los gobiernos municipales no tienen idea de lo que cuesta proporcionar los servicios que ofrecen, ni poseen sistemas de evaluación de calidad, ni saben hasta qué punto la prestación satisface a los destinatarios" (Subsecretaría de Asuntos Municipales, 1995).
- ***Problemas de recaudación y bajos índices de cobrabilidad***
- ***Baja productividad***
- ***Sistemas de evaluación y control anacrónicos, de tipo ex-post.***
- ***Participación comunitaria reciente, sospechada por el plantel burocrático y que opera en el marco de la crisis de representación de los Concejos Deliberantes.***
- ***Espacio físico y recursos desaprovechados o mal administrados***
- ***Comunicaciones internas y externas deficientes***

Si bien este diagnóstico fue realizado en 1997, muchas de sus conclusiones continúan vigentes, y la recuperación estatal promovida a partir del 2001 no ha encontrado a los municipios, en términos generales, con avances o mejoras en su gestión que los pongan “por delante” de los estados provinciales o del Estado nacional, aventajándolos en cuanto a la resolución de estos problemas. Lo mismo puede decirse de la crisis de representación de sus Concejos Deliberantes, cuerpos que no pudieron eludir los problemas que enfrenta la democracia representativa a partir de las “ventajas” que supondría la proximidad o vecindad.

5.2. El plan de gobierno de Moreno a la luz de las categorías del planeamiento estratégico.

El retiro del Estado nacional y provincial ha llevado a los municipios a asumir roles en el campo social, del empleo y la producción. También los ha enfrentado a sus crónicos problemas de organización, por lo que se vieron en la necesidad de desarrollar programas de gestión por resultados, incorporando nuevos actores y problemas a su agenda. Este fenómeno se inscribe en el proceso de “localización” de la planificación comentado al inicio de este capítulo.

En este marco se inscribe el programa de desarrollo local que se analizará en esta tesis, contenido en los planes de gobierno 1995-1999 y 1999-2003 del distrito de Moreno, provincia de Buenos Aires, cuyos lineamientos continúan vigentes en la actualidad a través de los planes que lo continuaron. Como categorías analíticas utilizaremos las que corresponden al Triángulo de Gobierno de Carlos Matus y los componentes de la planificación presentados en el capítulo conceptual. A estas categorías sumaremos las presentadas en este capítulo, referidas al espacio que se define -escala- y los problemas concurrentes, así como al enfoque de desarrollo y la concepción municipal subyacente en el plan y el sistema de gestión que se propone. El diagnóstico municipal del IPAP colaborará, también, en el análisis.

Razones para la elección del plan de gobierno de Moreno

Varias razones inducen a la elección del proceso de planificación del municipio de Moreno como referencia de la planificación local. En primer lugar, a partir de un acuerdo de cooperación y asistencia técnica, la Subsecretaría de la Función Pública de la provincia de Buenos Aires y su organismo formador, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), tuvieron una activa participación en el diagnóstico organizacional y la formulación e implementación del plan de gobierno de este distrito¹¹. Por esta razón, se pudo realizar una observación directa de las reuniones de trabajo y de todo el proceso de formulación del plan¹². Este acuerdo, así como los registros que se llevaron, permiten acceder a información relevante para el análisis. Finalmente, la continuidad de la experiencia, desde 1996 hasta la fecha, permite observar cómo impactan los sucesos nacionales en un proceso que no se interrumpió por causas internas.

Para poder situar la experiencia en el contexto nacional, haremos referencia, también, a la planificación local emprendida por el municipio de Rafaela, provincia de Santa Fe, pero al solo efecto de jugar con las diferencias que separan a Moreno de un caso que ha sido evaluado, por el campo académico, como “exitoso”.

A través del procesamiento de la información disponible es posible describir y analizar el proceso de planificación que emprendió el municipio a partir de 1996, con la asunción del Intendente Mariano West. Pero antes de introducirnos en este análisis, creemos necesario realizar una breve presentación del distrito.

Presentación del distrito de Moreno

El partido de Moreno se encuentra ubicado en la región norte de la provincia de Buenos Aires, a 37 km. al oeste de la Capital Federal. Desde

¹¹ En marzo de 1996 se firma el Acta - acuerdo entre la Subsecretaría de la Función Pública y la municipalidad de Moreno para la realización de acciones de asistencia técnica y capacitación.

1947 forma parte del Gran Buenos Aires, cinturón urbano conformado por 24 distritos al que se conoce como Conurbano Bonaerense. Su superficie de 186,13 km² limita al noreste con los distritos de San Miguel y José C. Paz, al este con Ituzaingó, al sudeste con Merlo, al sur con Marcos Paz, al oeste con General Rodríguez y al norte con Pilar (Bernazza, 2001).

Moreno se divide en 144 barrios agrupados en seis localidades: Moreno, la Reja, Francisco Alvarez, Trujuy, Cuartel V y Paso del Rey. La cabecera del partido es la ciudad de Moreno. El Ferrocarril D. F. Sarmiento, la Ruta Nacional N° 5, la Autopista del Oeste, como vías de enlace a la Capital, lo convierten en un distrito donde prevalece el uso residencial del suelo. Quintas de fin de semana, clubes de campo y *countries* conviven con una urbanización "pueblerina" y con urbanizaciones precarias surgidas de un último poblamiento (Bernazza, 2001: 22).

Este distrito forma parte de la *pampa húmeda*, y está ubicado en la cuenca hidrógrafica del río Reconquista, límite natural entre el partido de Moreno y los partidos de Merlo, Morón y Marcos Paz.

Desde la segunda fundación de Buenos Aires, sus tierras se dedicaron a la explotación de ganado vacuno y posteriormente al cultivo de trigo. Desde el siglo XVII hasta nuestros días, el desarrollo urbano ha estado signado por la proximidad a la ciudad de Buenos Aires: poblamientos aislados para la provisión de la gran metrópoli que derivaron en localidades unidas por una urbanización que desdibujó sus límites. Estas localidades conforman hoy un gran conglomerado urbano con fuertes tensiones entre los rasgos de identidad cultural defendidos por los pobladores más antiguos y los que introducen las sucesivas migraciones internas y limítrofes. En cada poblado del distrito de Moreno, la plaza, las viejas edificaciones y los linajes familiares persisten en el nuevo entramado urbano, acentuando la segmentación social.

La etapa rural inicial se vio interrumpida por la etapa de modernización que inauguró el ferrocarril en 1857 y que continuó con la

¹² Como integrante de los equipos técnicos del IPAP, tuve a mi cargo la realización de la asistencia técnica al municipio de Moreno para la formulación de su plan de gobierno.

posterior extensión del ramal hasta las cercanías de Luján. El estreno de la estación Moreno, el 12 de abril de 1860, fue también "el primer ensayo feliz, aunque todavía defectuoso, del telégrafo adherido al ferrocarril en toda su extensión" (Ocampo en Bernazza, 2001: 22). A partir de estos hechos, se produjo el tipo de urbanización que requería el modelo agroexportador primario: el paso del ferrocarril y el loteo de las tierras ubicadas en las proximidades de la estación, dieron origen al distrito (Bernazza, 2001: 22).

Las vías de transporte y comunicación atrajeron a familias de Buenos Aires acomodadas que compraron en Moreno solares para sus residencias de descanso (Ocampo en Bernazza, 2001: 23). El comercio se acrecentó también por ser Moreno una posta obligada en la ruta del oeste. Por estas razones, el poblado de origen rural "tendrá una gran influencia de la ciudad de Buenos Aires y crecerá mirando a ella" (Schreiber en Bernazza, 2001: 23).

Hacia 1862, la diferencia entre el ritmo tradicional de la Villa de Luján y el ritmo adquirido por el pueblo de Moreno a partir de su vínculo con Buenos Aires desembocó en la creación de una nueva unidad administrativa. La ley del Senado de la Provincia aprobada en octubre de 1864 estableció una nueva división de partidos, dando origen, entre ellos, al partido de Moreno.

En un principio, cuatro o cinco familias concentraban casi todo el territorio del distrito, régimen de propiedad de la tierra denunciado por quienes apoyaron en las cámaras legislativas la creación del partido de General Sarmiento en 1889 (Ocampo en Bernazza, 2001: 23). El desarrollo urbano posterior de Moreno se caracterizó por un acelerado aumento de la población que, a partir de la segunda mitad de este siglo, superó considerablemente al crecimiento vegetativo y desbordó la capacidad de contención de una ciudad con instituciones débiles para integrar adecuadamente a los nuevos pobladores.

Como relata la *Historia de los partidos bonaerenses* de la *Revista de Función Pública*, el desarrollo económico local se caracterizó por el asentamiento en la zona de talleres mecánicos y metalúrgicos y empresas

fabriles dedicadas al rubro de químicos, plásticos, panificación, frigoríficos y curtiembres. Estas empresas sufrieron la crisis del sector y la ausencia de procesos de reconversión, y aún en épocas de relativo crecimiento, las plazas ocupacionales locales¹³ no alcanzaron a cubrir las necesidades laborales de la población. Según estimaciones oficiales del período bajo estudio, cincuenta mil personas se trasladaban diariamente a otros distritos para trabajar.

Los investigadores del CEUR¹⁴ señalaban que

...los años cincuenta marcan una profunda ruptura en la organización social de Moreno. La llegada masiva de inmigrantes venidos del interior (los 'cabecitas negras') transforma lo que hasta ese momento era una pequeña ciudad de provincia en un suburbio dormitorio de la periferia extrema. En menos de dos décadas, Moreno se verá integrada al espacio metropolitano. Entre 1950 y 1970, su población crece de 15.000 a 110.000 habitantes. En esta época, el centro de Moreno constituye la zona mejor urbanizada y concentra lo esencial de los servicios y funciones urbanas (estación, palacio municipal, etc.). Es también el lugar de residencia e identidad de una pequeña elite local que se organiza alrededor de los partidos políticos, de los clubes (Rotary, Mariano Moreno) y de la parroquia central (Clichevsky y otros, 1990 en Bernazza, 2001: 25).

La segmentación social a la que hacíamos referencia se profundiza por los problemas de integración entre sectores sociales de diferente origen étnico y cultural. Sin embargo, en algunas oportunidades, las sociedades de fomento y las instituciones lograron proponer actividades que reunieron a viejos y nuevos pobladores. En otras, la integración se produjo a partir de la coordinación de acciones que, en favor de intereses compartidos, realizaron las cooperativas y otras entidades.

¹³ 12.500 según estimaciones de la **Dirección Provincial de Estadística** para el período bajo estudio.

¹⁴ CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales. La cita pertenece a Clichevsky N. y otros: *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*, Cuadernos del CEUR, 1990.

La Iglesia fue una de las instituciones que aglutinó la diversidad cultural original. La jurisdicción de la parroquia central cubría la totalidad del territorio municipal hasta fines de los años cincuenta, cuando la diócesis de Morón¹⁵ decidió la creación de nuevas parroquias. La vida eclesial se multiplicó y, a partir del Concilio Vaticano II, se sumaron nuevos grupos y movimientos. Surgieron comunidades fuertemente comprometidas con los sectores más vulnerables y aparecieron numerosas iniciativas en las parroquias y capillas barriales, donde jóvenes y adultos comenzaron a participar activamente en proyectos integradores (Bernazza, 2001: 25).

Esta capacidad de organización colectiva se observó también en algunos estratos sociales (empleados, pequeños comerciantes, obreros) que, durante la décadas del setenta y ochenta, promovieron acciones de resistencia contra determinadas medidas estatales. Una de las reacciones se produjo contra la circular 1050 del Banco Central, que despojaba a muchos pobladores de sus lotes y de sus ahorros. La sociedad civil también se organizó alrededor de demandas educativas, sanitarias y de infraestructura barrial.

Durante la década del ochenta, la agudización del empobrecimiento puso en riesgo un precario equilibrio social. En las zonas donde se asentaron las familias de las villas erradicadas de la capital y los grupos migrantes, el proceso hiperinflacionario de 1989 limitó los ingresos económicos provenientes de las “changas” y el servicio doméstico. Esta situación dio lugar a un fenómeno social *"condensado en la dolorosa experiencia de los saqueos, que arrojaron una veintena de muertos en el país, la mayor parte de las víctimas, mujeres y niños"* (Feijoó, 1991, en Bernazza, 2001: 32) Santa Elena y otros barrios de Moreno fueron el epicentro de los saqueos ocurridos en la zona oeste. En esa época, algunos grupos familiares decidieron organizar la producción casera de alimentos y, para paliar la situación, el gobierno comunal organizó ollas y comedores populares (Bernazza, 2001).

¹⁵ Actualmente, Moreno es una nueva diócesis junto con el distrito de Merlo.

La ciudad de Moreno, en 1996, comparte las características poblacionales de los distritos del segundo cordón del Conurbano: una población estimada en 359.187 habitantes distribuida en una superficie de 180 km² da como resultado una urbanización del 99,3% del territorio. Casi la mitad de esa población, de origen migrante o nacida en países limítrofes y no limítrofes, tiene menos de 18 años.¹⁶

Moreno reunía también, a mediados de los noventa, las características de la Región 1, según la regionalización asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Informe sobre Desarrollo Humano en la provincia de Buenos Aires 1996*¹⁷: explosión demográfica, deterioro de la calidad ambiental, insuficientes vías de comunicación, inundaciones frecuentes, estructura productiva débil, condiciones de vida con altos índices de NBI, marginación de vastos sectores sociales que problematizan la seguridad, creciente demanda de servicios urbanos, educativos y de salud cuya cobertura es cada vez más conflictiva.

Expresado como índice de desarrollo humano (IDH)¹⁸, Moreno se ubicaba anteúltimo en la escala de la que participaban los 127 distritos tradicionales del territorio bonaerense¹⁹: su IDH era de 0,328, valor que sólo superaba al 0,319 alcanzado por Florencio Varela y que se distanciaba claramente del de Vicente López (0,922) -el más alto de la provincia-, del promedio de la Región 1 (0,537) y del promedio general (0,582).

Moreno presentaba, también, una fisonomía de grandes contrastes. Clichevsky (1990), en su descripción de la ocupación espacial de Moreno, señalaba:

Se yuxtaponen hoy en día cuatro formas de ocupación que coinciden con los niveles socio económicos de la población: la sociedad tradicional, compuesta en lo esencial por los comerciantes, los miembros

¹⁶ **Estadística Bonaerense**, Dirección Provincial de Estadística, 1996.

¹⁷ Esta regionalización es propuesta por Ruby Hernández en **Un modelo de desarrollo regional**, editado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

¹⁸ Este índice, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se construye a partir de indicadores que revisan aspectos relativos a la salud, la educación y los ingresos por habitante.

¹⁹ Con la creación de nuevos partidos, los distritos bonaerenses son, en la actualidad, 134.

de profesiones liberales, los promotores inmobiliarios locales, los funcionarios que residen en el centro o en la zona de quintas, un mundo de quintas de muy alto nivel (con numerosas personalidades del mundo político y artístico). Situados en Rancho Grande, Francisco Alvarez, La Reja y Paso del Rey, los habitantes de los loteos: empleados, pequeños comerciantes, obreros (muchos de ellos trabajando fuera del municipio), a veces reagrupados según su lugar de origen, los habitantes de villas miserias, dispersados en todo el territorio, y de los nuevos asentamientos en Moreno Norte, esencialmente trabajadores ocasionales (servicio doméstico, etc.) (Clichevsky, N. y otros, 1990, en Bernazza, 2001: 26).

En el Gran Buenos Aires, la terciarización de la economía hizo propicio el desarrollo de centros comerciales y administrativos menores conectados entre sí a través del sistema de transporte urbano. Este proceso sustituyó a la industrialización en la creación de puestos de trabajo. Así, las localidades que nacieron con el desarrollo del sistema de transporte fueron adquiriendo vida propia gracias a la expansión de las actividades terciarias y en menor medida secundarias que dieron lugar a una red de centros menores.

En este marco, los municipios de la primera corona que lideraron el desarrollo industrial presentaban una estructura relativamente más vetusta, que los colocaba en situación de desventaja dentro de la reestructuración productiva en marcha. El segundo cordón podía adaptarse mejor a los cambios, aunque la localización de actividades productivas de punta y bien insertadas dependía de la disponibilidad de mano de obra calificada y vías de comunicación adecuadas (Bernazza, 2001).

El proceso de planificación de Moreno a partir de 1996

En diciembre de 1995, asume la intendencia el candidato del Partido Justicialista local, Mariano West, quien pone en marcha un dispositivo de planificación a través de sus propios equipos y de un convenio con la Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires. A

principios del año 1996, el Estado Municipal administraba un presupuesto magro, condicionado por el bajo índice de cobrabilidad de las tasas, que se destinaban en un 80% al pago de haberes. La Administración Pública Municipal, con una planta de 1.755 agentes en marzo de 1996²⁰, era percibida tanto por sus usuarios como por sus funcionarios y empleados, como una planta altamente burocratizada e ineficiente, que prestaba servicios de baja calidad y con integrantes que tenían escasa preparación para llevar adelante las tareas asignadas²¹. Este diagnóstico coincide con el que realizan los autores citados en el capítulo anterior y con el diagnóstico realizado por el IPAP para el conjunto de las comunas bonaerenses.

La modalidad de gestión respondía al modelo burocrático autoritario y a la ausencia crónica de conducción estratégica. Si bien el plantel municipal parecía sobredimensionado en relación con recursos exiguos, también resultaba insuficiente para atender las demandas de los habitantes del partido. En este contexto, el gobierno comunal convocó a sus equipos políticos y técnicos y, con la colaboración de la Subsecretaría de Función Pública, se propuso el diseño de un proyecto municipal.

A ese Estado municipal y a una sociedad escindida por crisis recurrentes, la década del noventa le presentaría un nuevo paradigma planificador. La “aldea local”, el progreso autogestionado de una comunidad más democrática, se introdujo en el imaginario institucional. Entonces, las organizaciones políticas y sociales estaban muy lejos de conformar una red que entrelazara intereses contrapuestos, pero precisamente por ese motivo Moreno necesitaba un proyecto político, una utopía compartida que guiara sus acciones cotidianas, otorgándoles sentido (Bernazza, 2001). La historia mostraría, más tarde, que eso no sería suficiente: la aldea local participaba de un entramado mayor que la contenía, y, tal como se comentará más adelante, fue alcanzada por la crisis del Estado Nación a la que condujo la ausencia de un proyecto a ese nivel.

²⁰ A diferencia del recorte que se realizará en el próximo capítulo, aquí se tiene en cuenta el Departamento Deliberativo. No se considera el Hospital del distrito.

²¹ Diagnóstico organizacional, convenio de Asistencia Técnica IPAP-Moreno.

El proyecto de gobierno de Moreno

Al analizar, para el caso de Moreno, el *Proyecto de Gobierno*, según las categorías tipificadas por Carlos Matus en su triángulo de gobierno, puede decirse que el gobierno municipal inicia en diciembre de 1995 un proceso de planificación que se plasmó en dos planes anuales de gobierno (1997 y 1998) y un plan quinquenal (1999-2003). El plan 1997 hace referencia a los quince primeros meses de gestión: *“En los primeros quince meses de gobierno comunal nos hemos preocupado por implantar un estilo de conducción de los asuntos municipales abierto a toda la comunidad, especialmente dedicado a responder a los requerimientos de los más necesitados, y atento a todas las oportunidades de desarrollo y transformación del distrito”* (Plan de Gobierno 1997).

En la misma presentación aparece la necesidad, por parte del titular del Departamento Ejecutivo, de atender oportunidades que se presenten para dar respuesta a necesidades acuciantes: no será fácil, desde su lugar, comprometerse a organizar los propios recursos, teniendo en cuenta que gobernaba una sociedad y un territorio perdedores en el juego de mercado que proponía el neoliberalismo. La capacidad política, en cambio, se pondrá al servicio de “aprovechar”, dentro de esas reglas, los recursos que puedan traerse al distrito.

En este marco, el plan de gobierno de los años 1997 y 1998 (presentados como planes anuales) fue elaborado según tres ejes de gestión: **Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Desarrollo del Territorio y la Producción**²². Cada uno de esos ejes estuvo orientado por objetivos específicos.

En el **primer eje**, el gobierno se proponía revisar y mejorar la estructura y los circuitos administrativos, para lograr procedimientos ágiles. El fortalecimiento institucional también se lograría con la capacitación de funcionarios y empleados y con el saneamiento de la administración financiera a través del control del gasto, de un presupuesto basado en cargas tributarias equitativas y en la lucha contra la evasión.

El **segundo eje** proponía la implementación de una política social integral, mediante la articulación y apropiación de los programas sociales existentes y la promoción de los espacios barriales participativos.

En el **tercero**, los programas se orientaron a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través de la dotación de infraestructura y de servicios urbanos adecuados. Se concebía al municipio como “el ámbito generador de oportunidades de desarrollo sustentable” en un dramático escenario de desempleo. También se procuraba un nuevo funcionamiento del mercado de lotes urbanos y una mejora del ambiente .

Cada una de esas áreas de acción se encuentra, en los textos, organizada a partir de programas y proyectos de distinta magnitud y complejidad. Sus contenidos hacen referencia a *temáticas centrales, acciones, tareas y estrategias*, descripción que cumple una función orientadora sobre las características generales de cada programa. Los programas están sustentados por documentos técnicos incorporados como anexos en el documento del plan general, en los que se especifican *destinatarios, responsables, recursos, actividades para la comunicación y evaluación* del Plan.

Para fortalecer el desempeño institucional, el Plan pauta programas de Atención al Público a través de Centros de atención municipal; de Información de los actos de gobierno a través del Boletín Oficial, memorias anuales y el uso de otros medios; de Ordenamiento de los procedimientos internos; de Jerarquización de la función pública a través del Sistema de Capacitación Municipal (SICAM) o del apoyo a la finalización de estudios formales de los agentes, especialmente de quienes cursen carreras terciarias con orientación en administración municipal. Estaba previsto también el régimen de retiro voluntario y el programa para agentes próximos a jubilarse. Se realizaron acuerdos con escuelas medias del distrito y con la Universidad Nacional de Luján, para implementar un régimen de **pasantías** en oficinas municipales para sus alumnos.

²² El municipio de Moreno continúa elaborando, en la actualidad, planes de gobierno, según estos lineamientos iniciales.

La Seguridad fue un motivo de interés central, se promovió el funcionamiento del Consejo de Seguridad, el mejoramiento del Sistema de Inspecciones y la elaboración de nuevas normas regulatorias.

En el plano económico financiero, el propósito fue equilibrar el presupuesto y superar la crisis que había dejado al municipio al borde de la cesación de pagos. Se impulsó una gestión tributaria equitativa cuya principal medida fue la suspensión de moratorias. Por otra parte, se intentó simplificar el régimen tributario a través de nuevas alternativas para el pago de servicios y se diseñó un régimen de incentivos que premiara a los contribuyentes con una disminución en sus tasas tributarias.

Para alentar una mayor eficacia en los procedimientos administrativos, se proyectó la elaboración de un Instructivo de Prácticas Administrativas.

Las acciones citadas pudieron llevarse adelante con mayor o menor éxito, pero cobra especial relevancia la programación y posterior concreción de acciones de sistematización de ordenanzas y actos administrativos y la elaboración de códigos con la participación de actores sociales interesados²³. Se promulgó el Código de Faltas, se creó el Juzgado de Faltas y se jerarquizó el cuerpo de inspectores municipales para un control más efectivo de las actividades económicas y sociales.

Por otra parte, el proyecto se proponía el ordenamiento de la vida de las instituciones y entidades de bien público a través de acuerdos con la Dirección Provincial de Personas Jurídicas para gestionar la personería provincial de las organizaciones que surgieran de la vida barrial y comunitaria, meta que pudo cristalizarse al asumir gran parte de la tramitación el propio municipio.

También se establecieron mediaciones ante los otros niveles del Estado y ante prestadores de servicios públicos privatizados a través de la *Oficina de Defensa del Consumidor*.

²³ El Código de Habilitaciones se elaboró con la participación de instituciones intermedias y la realización de una Audiencia Pública en el Concejo Deliberante en octubre de 1998 (Exp. N° 8460/97, municipalidad de Moreno).

El **desarrollo social** se centró en la elaboración e implementación de programas de promoción de la salud y de seguridad alimentaria. El programa incluyó subprogramas de atención primaria. Entre ellos se destacan los de atención de patologías, materno infantil, de procreación responsable, de prevención del cáncer ginecológico, educación para la salud, entre otros. Para la implementación de los programas citados, se previó la incorporación de médicos generalistas residentes y la realización periódica de operativos zonales. En el mismo sentido, el programa Centros de distribución y asistencia alimentaria vinculó la distribución de alimentos con la capacitación sobre nutrición infantil. El financiamiento de estos programas se previó con recursos del Programa Nacional Materno Infantil y Nutrición, PROMIN, así como de la Provincia y el Banco Mundial.

El programa Huertas comunitarias y familiares del INTA y los animadores comunitarios financiados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación potenciarían el desarrollo productivo y social y el programa de seguridad alimentaria. A través de programas del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia, se fortalecería la ayuda directa (entrega de medicamentos y atención de la emergencia habitacional), así como la atención al discapacitado y a la minoridad en riesgo.

La juventud sería acompañada a través del programa Adolescencia y Juventud, con subprogramas dirigidos a promover la integración y desarrollar la capacidad de reflexión, autocontención y autocapacitación. Estos programas promovían iniciativas comunitarias a través de 11 centros Juveniles y su principal objetivo se centraba en la prevención de las adicciones. Para ello, se contaba con financiamiento propio, provincial, del PROMIN y de UNICEF.

El Plan consideraba la coordinación del municipio con la Provincia para la implementación de los programas Tercera Edad, Violencia Familiar, Grupos de Ayuda a comunidades vulnerables y acompañamiento en gestiones judiciales. Asimismo, el programa de Promoción de la Organización Comunitaria sería financiado con aportes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

En cuanto a la propiedad de la tierra, el Plan proponía la regularización de la tenencia a través de la promoción y organización de escrituraciones masivas en favor de poseedores de lotes. Los recursos provendrían de la Secretaría de Tierras y Urbanismo y se contaría con el apoyo del Colegio de Escribanos. Se estimaba la posibilidad de una venta de mil lotes a familias de escasos recursos sobre la base de donaciones por Ley 11.622.

En materia de política cultural, otros proyectos tendían a la preservación de la memoria, el arte y la cultura.

Para el **desarrollo del territorio y la producción**, se proyectó la ejecución de nuevos pavimentos con fondos de la Unidad Generadora de Empleo, del Fondo Municipal Permanente de Pavimentos y de fondos provinciales. El mejoramiento del alumbrado público se realizaría a través de la concesión de servicios de iluminación con recursos del Tesoro provincial.

La promoción del trabajo, la producción y el consumo, sería impulsada a través de una Mesa de concertación para la producción, que alentaba la participación de representantes de la producción y el trabajo. Además, se proyectaba la generación de empleo a través de los planes Trabajar y Barrios Bonaerenses, el programa País y la Unidad Generadora de Empleo de la provincia de Buenos Aires.

Una serie de proyectos especiales se orientaba al incremento del consumo a través de formas asociativas de compra y distribución. Estos emprendimientos se complementaban con el asesoramiento para el acceso a créditos del Banco Provincia y la capacitación gerencial de los microempresarios a través del programa de promoción de PYMES, subsidiado por el Ministerio de la Producción provincial. El programa incluía el apoyo al desarrollo hortícola, la promoción del comercio exterior y un convenio con la Universidad Nacional de General Sarmiento para la articulación del desarrollo tecnológico con la producción.

Otros emprendimientos se orientaban a la instalación de un Parque Industrial y a la promoción de inversiones para la construcción de un puerto

seco y un centro de transferencia de cargas de camiones. El saneamiento de la cuenca del Río Reconquista, prioritario para la defensa del medio ambiente, se realizaría a través de la participación en el Comité para el Manejo Integral de la Cuenca del Río Reconquista.

Algunos programas financiados con recursos de la Nación, la Provincia y el Banco Mundial promovían la regularización de nuevas urbanizaciones, la incorporación al patrimonio municipal de lotes abandonados y el desarrollo del Complejo Turístico Parque los Robles.

Si bien el documento se sustentaba en sus objetivos generales, el Plan no fijaba metas precisas e indicadores de medición en relación con los avances en el cumplimiento de los objetivos planteados. Todos estos programas tuvieron continuidad, con aproximadamente las mismas características, durante 1997 y 1998.

Si bien no se cuenta con documentos que registren para cada subprograma los objetivos alcanzados, éstos en general siguieron el derrotero de sus pares provinciales, nacionales o internacionales, tanto los exitosos como los que se interrumpieron²⁴. En cuanto a los programas propios, su concreción quedó sujeta a los momentos que atravesó la administración municipal, tal como se comentará más adelante.

El enfoque de los planes 1997/1998

Los programas o contenidos de los planes de gobierno y el testimonio de quienes participaron de su elaboración permiten concluir que la acción de planificación se centró en la organización y coordinación de los programas elaborados por la Provincia, los promovidos por los organismos internacionales y los programas propios. Tal como se expresa en los propios planes, se trataba de **ordenar la voluntad institucional**, antes que de definir formas de articulación con la sociedad y el mercado. Asimismo, se ponía

²⁴ Como caso paradigmático, puede destacarse el programa referido al saneamiento de río Reconquista, a cargo de la Unidad Ejecutora de la cuenca a nivel provincial. Esta Unidad fue desarticulada luego de la crisis del 2001, y el municipio no sostuvo acciones autónomas en la materia. A mediados del 2006, con el fallo de la Corte Suprema que obliga a realizar

especial énfasis en el **fortalecimiento institucional**, con lo que quedaban cubiertos dos de los pasos de la planificación estratégica según los define Daniel Arroyo (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000). Según este autor, “se puede hacer una clasificación de los niveles de planificación de las políticas municipales en cuatro dimensiones diferentes: el **plan de fortalecimiento institucional**; el **plan de gobierno**; el **programa estratégico** y el **plan estratégico**” (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 8).

En relación al fortalecimiento institucional, señala que:

El programa de fortalecimiento institucional tiene que ver con la programación interna de la administración municipal. Se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que presta los servicios. Así, nos encontramos con municipios que buscan informatizar su estructura interna, desarrollar programas de capacitación de su propio personal, cambiar los organigramas, reestructurar algunas áreas, etc. En general, los intendentes evalúan como necesario este primer nivel de planificación, pero en muy pocos casos se lleva a la práctica el plan de fortalecimiento institucional debido a las dificultades internas para implementarlo (conflictos con los sindicatos u ordenanzas poco permisivas a los cambios internos). (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 8).

En el caso de los planes de Moreno, durante los primeros años, el fortalecimiento institucional fue uno de los ejes de trabajo, y en las reuniones de formulación se acordó que éste fuera el paso previo a fórmulas de planificación más participativas.

Con respecto al **plan de gobierno**, el paso siguiente de la planificación, Arroyo argumenta que:

acciones de saneamiento en la cuenca Matanza Riachuelo, el río Reconquista, perteneciente a la misma cuenca, vuelve a entrar en la agenda nacional, provincial y municipal.

*El **plan de gobierno** surge de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. Se trata de un programa no consensuado, sino de las decisiones políticas que van a determinar qué áreas de la ciudad prioriza ese gobierno, por dónde van a pasar las obras públicas, qué perfil se le va a dar a las políticas sociales, etc. El **plan de gobierno** suele confundirse con el plan estratégico, pero la diferencia fundamental es que en el primer caso no se establecen niveles de consenso con organizaciones sociales o con el sector privado, sino que directamente se aplican decisiones del grupo gobernante. (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 9)*

Los planes de gobierno de Moreno de 1997 y 1998 responden, claramente, a esta definición. Ordenar la voluntad de gestión es una preocupación que prevalece cuando se observa fragmentación administrativa y desconocimiento de muchos equipos municipales de lo que realizan otras áreas del mismo municipio.

Como fortaleza del proyecto, podemos destacar que el documento elaborado para el quinquenio siguiente se inicia con una síntesis de los objetivos alcanzados durante el período 1995-1999, con lo que se inicia una práctica de planificación a partir de la revisión de lo actuado.

Evaluación política del proyecto de gobierno en marcha

Durante los meses de junio y julio de 1999, se llevaron adelante encuentros participativos que aportarían un diagnóstico y el sustento de los contenidos del Plan de Gobierno 1999-2003 (Bernazza, 2001). Estos encuentros tuvieron un claro perfil político. Los “Encuentros de la militancia” se inscribieron en la campaña electoral del año y tenían como objetivo evaluar lo actuado y proponer las nuevas líneas de acción. Estos encuentros tuvieron el propósito de **legitimar** políticamente el plan frente a quienes habían hecho posible, años antes, el triunfo electoral del intendente West.

En principio, los resultados de esos encuentros se expresaron en “Proyectos” en los que las obras públicas tuvieron prioridad. La expectativa de tener una mejor infraestructura urbana fue expresada con claridad:

“vivir en un Moreno donde ir al trabajo, a la escuela o simplemente de paseo no sea una odisea en el barro”.

La falta de trabajo fue una de las principales preocupaciones de quienes coincidían al reclamar,

“...que la gente tenga trabajo digno para planificar su proyecto de vida”.

Las aspiraciones respecto de la Política y el Gobierno se manifestaron a través del deseo de recuperar valores tales como el compromiso y la vocación de servicio:

“Volver a la unidad perdida, a los valores, a la vocación de servicio: vocación de Servicio para acompañar los planes de gobierno. Que los peronistas, aunque militen en distintas agrupaciones, estén más unidos para trabajar proyectos en común. Que el Intendente no cambie como persona y siga teniendo valores humanos. Que nuestros concejales bajen a los barrios y que cuando llevamos inquietudes no tengamos que hacer “banco”. Que los militantes sean más compañeros. Que la militancia encuentre el camino de unidad y que el pueblo vuelva creer en ella. Volver a tener mística. Que nos respetemos unos a otros y que seamos más comprensivos y tolerantes ante un punto de vista diferente” (en Bernazza, 2001).

El reclamo de estos militantes seguramente excedía la capacidad de liderazgo del equipo político de Moreno. Los reclamos de trabajo y educación, y la mística que en otro tiempo tuvo la actividad de gobierno, se veían jaqueados por el escenario nacional, tanto en materia de desarrollo como en la posibilidad de un proyecto compartido.

Respecto de la atención municipal, se hizo referencia al desempeño de agentes y funcionarios:

“llegar al municipio sin trabas y ser atendido de la mejor manera con respuestas claras. Control en atención al público. Responsabilidad y compromiso de los funcionarios para resolver los problemas” (en Bernazza, 2001).

En esta materia, también se propuso la creación de un Foro de Instituciones y se solicitó la recuperación de la figura del Delegado Municipal.

Los jóvenes y los niños fueron el centro de los reclamos en materia de política social:

Crear espacios que alejen a los jóvenes de las dependencias perjudiciales, lugares que permitan su desarrollo y participación. Acciones que permitan el desarrollo de los niños, no sólo en el aspecto alimentario (en Bernazza, 2001).

Otros proyectos hacen referencia a los ancianos, los discapacitados y las mujeres. La acción social fue reclamada también para la preservación de la unidad familiar. La asistencia a los comedores populares, según las expresiones de sus actores, colabora con la alimentación familiar pero al mismo tiempo entorpece la integración familiar cotidiana:

“Que cada niño de Moreno no sea separado de su grupo familiar por un plato de comida”. (en Bernazza, 2001).

El derecho a la salud integral se manifestó en el deseo de una mejor atención y una mayor cordialidad en los centros de atención de salud. En Trujuy, el reclamo consistió en *“que no den números a las 5 de la mañana para pediatría”* (en Bernazza, 2001).

Una de las preocupaciones generales fue la necesidad de otro hospital preparado para la atención de especialidades y la ampliación de los servicios, entre ellos, la rehabilitación de las adicciones.

En el campo educativo, se expresó la necesidad de aumentar el número de jardines de infantes y de crear una Universidad. Se destacó la preocupación por la calidad educativa y la deserción escolar. Pero fundamentalmente se enfatizó en el *derecho y oportunidad de estudio para todos* (en Bernazza, 2001).

También fue unánime en todas las zonas del distrito la necesidad de una mayor seguridad en las escuelas y en las calles:

Que una policía mejor preparada sea creíble y no un mal necesario. Mayor prevención para que sea menos necesaria la represión (en Bernazza, 2001).

En el campo del trabajo, como en el de la educación, la salud y la seguridad, el gobierno municipal y su equipo político no contaban con los resortes que permitieran cambios significativos. En muchos casos, la administración de estas políticas ni siquiera depende del municipio, por lo que **se reclama como deuda política aquello que el gobierno municipal no puede cumplir**. Esta situación forzaría la formulación de ambiciosos programas en el plan siguiente y obligará a los dirigentes a una tarea de *lobby* no prevista por el paradigma de desarrollo local.

El Plan de Gobierno 1999-2003

Este Plan se denomina *Moreno: tiempo de encuentro*. Si bien, los lineamientos de gestión también fueron el Fortalecimiento Institucional, el Desarrollo Social y el Desarrollo del Territorio y la Producción, el nuevo título permite percibir un cambio en el enfoque del Plan. Mientras en los años anteriores los esfuerzos se centraban en ordenar y sistematizar el sinnúmero de programas sociales y económicos, el nuevo plan de gobierno intenta poner su acento en el encuentro de voluntades:

Por lo ya andado convocamos ahora a recrear y transitar un tiempo de encuentro. Encuentro que ponga a cada hombre de pie, que una voluntades, que repare injusticias y postergaciones, que supere

diferencias, que salte barreras, que sirva para realizar lo mucho que queda por hacer (Plan de Gobierno 1999-2003).

El plan refería al funcionamiento de un Consejo Municipal de Planificación y Gestión. Entre los propósitos, el fortalecimiento del Estado “necesario y presente” ocupaba el lugar central y requería de objetivos claros, instrumentos eficientes y capacidad para suscitar la participación y la organización social. La conciencia de la situación real de exclusión y pobreza fueron el punto de partida:

“Tenemos claro que nos toca actuar junto a quienes más sufren la exclusión y la pobreza. Ese es el desafío que asumimos y lo hacemos con la convicción que nos da concebir al hombre eje del desarrollo y parte de una sociedad más justa. La lucha hacia ella es nuestra y de toda la sociedad (...) multiplicándonos como nunca a favor de la infancia, la familia, quienes padecen hambre y todos los grupos vulnerables. Queremos apostar a la capacidad de nuestro distrito para producir transformaciones importantes en sus condiciones urbanas (...) Toda transformación en el territorio supone también mayor actividad productiva, y aumentar la producción es atacar la pobreza y el desempleo.” (Plan de Gobierno de Moreno 1999-2003).

Dentro del eje **Desarrollo del Territorio y la Producción**, Moreno se proponía el primer *tiempo de encuentro con la ciudad y sus barrios*, avanzando en el desarrollo y el equipamiento urbano.

Igual que su antecesor, el plan se proponía enfrentar el problema de la ocupación y la tenencia de la tierra, integrando los barrios nuevos con el Moreno histórico en un único pueblo.

Para ello se elaboró un segundo Plan Urbanístico de saneamiento hídrico, pavimentos y alumbrado; se impulsó la continuación de la Autopista Presidente Perón hasta Punta Lara y el aumento de las redes viales secundaria y terciaria.

La transformación del área central sería definida, según los propósitos del Plan, con una consulta pública a vecinos, comerciantes, pasajeros y empresarios para superar un perfil urbano degradado, la falta de identidad, de control, de seguridad y las barreras entre las áreas norte y sur. El eje del proyecto fue el nuevo Centro de Tránsito de Pasajeros, que permitiría mejorar el intercambio diario entre el transporte ferroviario y el automotor. Todas estas obras se realizarían a través de convenios entre la municipalidad de Moreno, la Secretaría de Transporte de la Nación, el Ente Nacional de Bienes Ferroviarios y la Empresa Trenes de Buenos Aires.

El sistema vial se incluiría en el *Plan Integral de Seguridad Vial*, a fin de proveerlo de las señalizaciones horizontales y verticales y “lomos de burro” alineados al Código de Espacios Libres de Barreras Arquitectónicas.

Uno de los propósitos centrales de esta etapa consistió en la recuperación de la tierra abandonada. El crecimiento a través del loteo extensivo y sin control condujo, entre 1947 y 1980, a la formación de barrios aislados e inconexos con serias dificultades para acceder a los servicios. Si bien los bajos precios de la tierra permitieron a miles de familias el acceso a la vivienda propia, la lucha por mejores condiciones urbanas persistió a lo largo de décadas. Por eso el Estado municipal se propuso realizar acciones judiciales que permitieran trasladar al uso privado o público cerca de 2.000 inmuebles abandonados cada año.

El Plan también preveía continuar con la recuperación del espacio público, en un proceso urbanización que contemplara la vida comunitaria y los espacios compartidos.

El impulso al desarrollo se concebía asociado al de la preservación del medio ambiente a través del saneamiento del Río Reconquista, programas de educación ambiental, de capacitación sobre normativa y gestión ambiental, y de control del impacto ambiental, así como programas de higiene urbana.

El segundo eje se orientaba a **la producción y al trabajo** y partía de la necesidad de unir en un proyecto común a los sectores más dinámicos del sistema productivo con los más desfavorecidos. Se preveían

emprendimientos colectivos de economía informal como el trueque y las microempresas, al tiempo que el municipio se proponía atraer las inversiones y promover todos los circuitos económicos a través de incentivos y la creación de puestos de trabajo para desocupados, jóvenes y mujeres excluidos del mercado laboral.

Con la recuperación del valor de las tierras del Parque Industrial, también previsto por el Plan anterior, se crearía un Fondo de incentivo Financiero para pequeñas microempresas o Banco Social capaz de estimular el desarrollo de proyectos productivos a mediano plazo, orientado especialmente para los jóvenes. El programa preveía que en un lapso de 5 años se daría asistencia técnica y financiera a 3.000 emprendimientos.

El Plan apoyaba la competitividad empresarial y la búsqueda de mercados, incluso en el exterior. Se crearía un servicio de empleo, de orientación permanente y capacitación para la inserción laboral. Una educación flexible y de corta duración para adultos colaboraría con la inserción laboral en sectores productivos potencialmente empleadores y con la generación de auto-empleo. La Escuela Agraria y el Centro Cuartel V serían fortalecidos para la realización de esa capacitación. El Consejo Municipal de la Educación y el Trabajo sería el sostén de estas propuestas.

Respecto del pleno empleo, el Programa Municipal de Empleo fijaba como meta a cumplir entre 1999 y 2003, el pasaje de empleados transitorios a permanentes y el fomento de actividades que en un futuro pudieran continuar sin el financiamiento del Estado.

Por su parte, el turismo continuaría siendo un área a fortalecer a través de la promoción de proyectos residenciales en tierras vacantes aledañas a la zona turística.

Los propósitos para el **Desarrollo Social** se expresaban cuidadosamente en el Plan:

En 1999 nuestra preocupación central está puesta en constituir espacios zonales para la gestión eficiente de la política social y el protagonismo de las organizaciones barriales. Las actividades

específicas de los programas confluirán en esta estrategia de construcción zonal, articulando y complementando sus acciones para una mejor optimización de los recursos humanos y materiales. Mejorar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de los programas es uno de nuestros objetivos permanentes (...) La descentralización permitirá una mayor proximidad con la comunidad para captar las necesidades, especialmente de quienes menos se hacen oír y más apoyo necesitan. El diagnóstico y la planificación permanente permitirán establecer prioridades claras y asignar mejor los recursos existentes (Plan de Gobierno de Moreno 1999-2003: 14).

El *encuentro en una comunidad para todos* se sostendría en el afianzamiento de los vínculos sociales y una disminución de la conflictividad social. Para ello el municipio se comprometía a la renovación permanente del equipamiento policial con esa orientación, la mejora en la infraestructura urbana, la conformación de redes barriales de comunicación, el fortalecimiento de los foros de seguridad y el estímulo a su formación en los barrios más desprotegidos. Se planteó la creación de un Sistema de Seguridad Municipal para emergencias y la promoción de un cuerpo policial capacitado y cercano.

En el área de la Salud, se preveía la creación de un Hospital Materno Infantil de Trujuy. Como en los planes antecedentes, se proponía el fortalecimiento de la red de atención primaria a través de la descentralización de los servicios, con centros cabecera por zona y centros barriales capaces de cubrir las necesidades de asistencia, promoción y prevención.

Para la promoción de la salud, se proponía la consolidación de una red de emergencia municipal y una red de agentes comunitarios y trabajadores sociales. Se proyectaba también una red de acompañamiento a las embarazadas, un Centro regional de excelencia en prevención y asistencia del SIDA, y la continuidad de los programas iniciados en el período 1995- 1999: Materno Infantil, Procreación responsable, etc.

Los jóvenes constituían la prioridad del Plan: se estipuló la creación de la Casa de la Juventud, la promoción de los Centros Juveniles Barriales, la integración juvenil en programas sociales, deportivos, culturales, de empleo y en el régimen de pasantías. En estos programas se pautaban como metas la participación de 3000 jóvenes en actividades de sensibilización para la prevención de riesgos sociales y la participación de 10000 jóvenes en campañas y jornadas solidarias.

El “desarrollo humano con integración familiar” fue medular en el Plan. Los programas masivos de asistencia alimentaria a niños, madres embarazadas y grupos familiares debían promover el fortalecimiento de la autonomía, las capacidades y las habilidades de las familias para la administración de los recursos que percibían.

Para atender las situaciones de violencia familiar, el plan proponía programas de mediación comunitaria, la continuidad del programa Vínculos y la puesta en marcha de Casas Solidarias de amparo familiar.

Se daría continuidad a los programas de integración de la tercera edad así como al propósito de lograr una vivienda para cada familia a través de la incorporación de la tierra ociosa al patrimonio municipal.

La memoria histórica y cultural sería fortalecida a través de la reconstrucción de la historia de los barrios de Moreno con la participación de grupos juveniles, la integración de diferentes expresiones culturales, la ampliación de los museos, el apoyo a ferias artesanales y la recuperación de edificios históricos.

Dentro de los lineamientos del Plan, la creación de una Escuela de Formación Ciudadana se proponía como meta el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad a través de la formación permanente de sus dirigentes sociales y políticos.

Para afianzar los vínculos y la comunicación solidaria entre las diferentes organizaciones intermedias y el Estado municipal, el Plan proponía su institucionalización y legalización a través de la personería jurídica, la organización de encuentros generales de intercambio, el

acompañamiento de las gestiones ante organismos públicos y privados y el asesoramiento contable y la capacitación para el fortalecimiento institucional.

Bajo la consigna “un gobierno cercano”, serían redimensionados los Centros de Atención Municipal, el Servicio de Atención a la Comunidad, la Oficina de Información y Reclamos, y las Audiencias Públicas con el Intendente.

Un nuevo modelo de gestión, basado en un mayor compromiso de los agentes municipales con los ciudadanos, se profundizaría con la capacitación permanente y la evaluación de desempeño. Se afianzaría el sistema de Capacitación Municipal (SICAM), se pondría en marcha el sistema de Carrera Profesional Administrativa Municipal (SIPAM) y los concursos para cubrir los cargos de la estructura orgánico funcional. El Sistema de Pasantías Universitarias y de Nivel Medio sería profundizado y desarrollado bajo la concepción del agente estatal como servidor público.

El Plan preveía la modernización de los sistemas de información considerando que “la información constituye un insumo esencial para la toma de decisiones racionales y planificadas. Por eso el Municipio se encuentra en un proceso de informatización total de sus dependencias que asegurará una atención más ágil y confiable de los contribuyentes y vecinos” (Plan Quinquenal de Moreno 1999-2003: 50).

La política tributaria se centraba en dos ejes fundamentales: la búsqueda de la mayor equidad fiscal y la búsqueda del mayor consenso para alcanzar un pacto de reciprocidad entre el estado municipal y los vecinos. Se proponía continuar con la disminución de tasas en sectores desfavorecidos así como en pequeñas empresas. El pacto fiscal con la gente, al que aludía el Plan, consistía en fortalecer la capacidad de financiamiento del Estado a través de “una conducta tributaria cumplidora” por parte de los contribuyentes (Plan Quinquenal de Moreno 1999- 2003: 52). Entre las medidas más importantes se pueden citar el desarrollo de instrumentos de fiscalización selectivos, la unificación en una cuenta única de todas las obligaciones de un mismo contribuyente, la simplificación de los

procedimientos, la clasificación equitativa de los contribuyentes y la modernización tecnológica.

Respecto de la participación social y ciudadana, el Plan finalizaba con un título significativo: *Moreno, un pueblo protagonista*. Como contenido propositivo, señalaba que los alcances obtenidos hasta 1999 fueron el resultado de una “planificación responsable” orientada a dar respuesta a las demandas, aspiraciones y propuestas de la comunidad. Por eso, el nuevo *tiempo de encuentro* debía crear *las condiciones necesarias para incluir a la sociedad entera y activamente planificando su futuro* (Plan Quinquenal de Moreno 1999-2003: 55).

El enfoque del Plan Quinquenal

El Plan Quinquenal 1999-2003 de Moreno continúa muchas de las líneas de trabajo previas, pero avanza sobre sus predecesores al poner mayor énfasis en la articulación interinstitucional y social. Puede observarse la definición de espacios de concertación y diálogo, así como la definición de **programas estratégicos**, tal como los define Arroyo:

El programa estratégico es un tercer nivel de planificación y requiere dos condiciones básicas: a) un acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le va a dar identidad al territorio (por ejemplo priorizar el turismo, el desarrollo de polos productivos, una política de infancia, un programa de creación de microemprendimientos, etc.) y b) el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le puedan dar legitimidad a este programa. (Arroyo, en Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 9)

Sin embargo, por razones que expondremos más adelante y a pesar de los propósitos que el documento del plan expresa, no alcanza a convertirse en un plan estratégico:

El plan estratégico supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de

potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región. Un plan estratégico apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una comunidad, surge de un diagnóstico integrado y de una visión compartida (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica) y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio (...) No cualquier municipio esta en condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (Arroyo, en Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 10).

Quizás esta definición de **plan estratégico** esté inscripta en la “trampa de la escala” que comentaremos a continuación, y tal vez por ese motivo, ningún plan local pueda alcanzar el status que esta definición propone.

El campo temático y el recorte temporal del plan. La escala en el centro el debate.

Tanto los planes anuales 1997 y 1998 como el Plan Quinquenal se formulan como planes integrales, poniendo énfasis en la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la comunidad. Sin embargo, y a pesar de este esfuerzo integrador, es dable destacar que el campo temático está cruzado por los planes focalizados que propusieron la Nación y la Provincia. Contra los propios esfuerzos inclusivos, el eje institucional asume los retiros voluntarios o las jubilaciones anticipadas como política de personal, en virtud de leyes provinciales y nacionales que así la pautaban. Del mismo modo, los proyectos destinados a la población en situación de vulnerabilidad, los de asistencia alimentaria y empleo transitorio, así como los territoriales, no pudieron “independizarse” de los programas que, sobre la materia, propusieron el nivel provincial y nacional a partir de las recomendaciones de organismos internacionales de crédito.

El recorte temporal fue anual en los dos primeros casos, y quinquenal en la tercer experiencia. Estos planes así diseñados pueden considerarse de mediano plazo, lo que se corrobora en algunas de las metas establecidas: en materia de Salud, para el quinquenio 1999-2003 se estimaba la creación de 31 salas de atención primaria y la remodelación de otras ya existentes. Otras de sus metas fue la reducción de la tasa de mortalidad infantil al 21‰ y la mortalidad materna al 4‰, y la disminución de la desnutrición en un 30% a través de la promoción de la lactancia y la provisión de complemento alimentario familiar al 60% de la población con NBI.

En cuanto a la escala social-territorial, el recorte local de los planes de Moreno fue, antes que una opción, la única alternativa posible. Su propuesta “contracultural” con respecto a la ideología imperante, se sostuvo a través del fortalecimiento del propio territorio, aprovechando las oportunidades que ofrecía la programación focalizada provincial y nacional. Creemos que entre las categorías que tipifican un plan -enfoque, tema, tiempo, escala-, la escala es la categoría que más afectó esta experiencia. Como veremos más adelante, esta escala limitó la viabilidad de un proyecto que no presentó debilidades en su enfoque y configuración.

Como otras propuestas del período, los planes de Moreno definen un recorte espacial y un sujeto planificador distrital en los que radica su limitación: el distrito es una subdivisión política territorial que no se corresponde con una comunidad de base étnico-cultural, económica y social capaz de garantizar su reproducción (Pirez, 2004).

Se ha comentado que la ocupación del territorio de Moreno participó del fenómeno de conurbación de Buenos Aires y del proceso migratorio interno y externo. Como señalábamos en el debate sobre la escala de la planificación, una comunidad imaginada o simbólica, como dimensión menos precisa y más subjetiva, debe sustentar los planes locales tal como el concepto de “Nación” sustenta proyectos de escala nacional. Pero Moreno encuentra a cada paso dificultades para alcanzar la cohesión que necesariamente exige un proyecto compartido, al ser un distrito que recibe en forma permanente nuevos pobladores con su carga identitaria y cultural.

Esta cohesión que el proyecto del gobierno de Moreno convoca e invoca tantas veces a través de contenidos y propósitos abarcativos de diferentes aspiraciones, no puede resolverse en forma endógena, dado que las respuestas a este fenómeno migratorio y la construcción de una identidad ampliada exceden al propio territorio.

Tal como señalábamos en el debate sobre la escala de la planificación, el desarrollo social, económico y cultural de una población necesita está condicionado por el contexto regional y nacional. Los planes municipales no pueden suplir la ausencia de una decisión política nacional de promoción del desarrollo con integración regional y equidad social.

El dilema de la escala atraviesa todos los componentes de la planificación gubernamental. Si bien los contenidos propositivos de los planes de Moreno expresan los anhelos y expectativas de la comunidad local, podemos afirmar que esas aspiraciones son compartidas por los habitantes de la mayoría de los distritos del conurbano bonaerense. Por otra parte, los objetivos referidos al desarrollo que estos planes expresan sólo pueden lograrse a partir de una política regional desarrollada por un centro estatal de mayor escala, tal como sugiere la “ley de Ashby”: a problemas complejos, sistemas complejos (Boisier, 2001).

Los otros componentes del triángulo de gobierno, la **capacidad de gobierno** así como la **governabilidad**, se muestran aún más sensibles a la paradoja de la escala.

La capacidad de gobierno

Respecto de la capacidad de dirección de la planificación y de los equipos de gobierno, Moreno instala dispositivos de planificación a través del Consejo Municipal de Planificación y Gestión.

El Consejo fue creado para el desarrollo e implementación del Plan de Gobierno y para la formulación, revisión y evaluación de las políticas del departamento ejecutivo así como para la concertación con el Estado provincial y nacional. A partir del plan quinquenal, esta unidad organizativa,

presidida por el Intendente Municipal, estaba integrada por los funcionarios del gabinete, responsables de las acciones en cada uno de los ejes de la gestión municipal y contemplaba una Coordinación General, un Coordinador por Eje Programático y un área de apoyo (Plan de Gobierno 1999-2003).

Además, el Sistema de Capacitación Administrativa Municipal previó la formación permanente de los agentes y funcionarios municipales, a través de cursos propios y actividades pautadas con el IPAP y diferentes Universidades.

Con anterioridad, se hacía referencia a que la variable capacidad de gobierno refiere a la constitución de equipos reunidos alrededor de un proyecto común. En el caso del Municipio de Moreno, desde 1995, el conductor político del proyecto es Mariano West, quien llega al poder luego de una intensa lucha interna en su propio partido, del que finalmente es candidato en las elecciones generales. El liderazgo de West, basado en este triunfo, amplió sus bases iniciales (la agrupación *Pueblo Libre*), sumó voluntades políticas enfrentadas, y logró la constitución de un gabinete propio, sin necesidad de una “convivencia” entre sectores a partir de alianzas intra o extra partidarias²⁵. Este liderazgo es el que ha permitido el proceso de planificación, y este proceso, dialécticamente, fortaleció al líder. Sin embargo, este liderazgo no alcanzó a plasmarse a nivel regional aún cuando se lo propuso²⁶, y por ausencia de alianzas intermunicipales, el oeste del Conurbano aparece como una región dispersa y fragmentada, afectando los objetivos del proyecto (Arroyo, Bernazza, Juara: 2000).

Esta situación vuelve a poner en debate el dilema de la escala. La necesidad de ampliar las capacidades de gobierno y saltar los límites que impone un espacio distrital se demuestran también en la importancia que tuvo para el proyecto la actuación como legisladora provincial de una dirigente de Pueblo Libre. Para promover el desarrollo productivo, Patricia

²⁵ Sólo la presidencia del Concejo Deliberante fue acordada con agrupaciones que lo acompañaron.

²⁶ En su segundo mandato –el del plan quinquenal-, el intendente West declara como objetivo de su gestión la creación del corredor oeste, el que no llega a plasmarse institucionalmente.

Jorge, integrante del equipo municipal de Mariano West que accede al Senado Provincial, presenta el proyecto ALAS, el que se aprueba como Ley N° 13.136 de promoción de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia, las que resultarían beneficiadas por la exención del Impuesto a los Ingresos Brutos, incentivos emanados de un Fondo de la Economía Social y créditos provenientes de la Banca Social. Presentada en julio de 2003 y publicada a fines de ese mismo año²⁷, se encuentra aún sin reglamentar, por lo que este proyecto aún no puede implementarse. Los proyectos de desarrollo, ya no quedan dudas, necesitan decisiones que transitan por otras escalas.

La escala y el problema del presupuesto

El problema de la escala repercute en otro indicador de la *capacidad de gobierno*: la vinculación entre los objetivos de un plan y el presupuesto. Como hemos señalado, el municipio de Moreno contaba inicialmente con un presupuesto magro y, en razón de ello, uno de los propósitos fundamentales del Plan fue el estímulo a la contribución responsable, a una cultura “cumplidora” y a una distribución más justa de la carga fiscal. Si bien estos esfuerzos colaboraron, la mayoría de los programas fueron financiados con fondos de programas provinciales y nacionales, fondos de coparticipación y fundamentalmente con fondos provenientes de créditos de organismos internacionales.

Es importante citar los presupuestos de los años 1997,1998,1999 y 2000, porque podemos observar en ellos la correlación entre los objetivos del Plan de Gobierno y el financiamiento previsto. Sin embargo, resulta evidente en los presupuestos, como en el documento del Plan, que los programas estratégicos –según la caracterización de Arroyo- necesitaron, invariablemente, de **financiamiento externo a la propia comuna**.

Como ya hemos señalado, el programa Promoción y regularización de las nuevas urbanizaciones se realizaría con fondos de la Nación, la

²⁷ Publicada el 30/12/03, Boletín Oficial N° 24856.

Provincia y el Banco Mundial; mientras que el programa de incorporación al patrimonio municipal de lotes abandonados, el de forestación masiva y el de desarrollo turístico, se financiarían con recursos de la cooperación internacional. El área de transferencia de transporte se ejecutaría con recursos del Banco Mundial.

Los datos que acabamos de mencionar evidencian una capacidad de gobierno que, aún aplicando una política fiscal rigurosa, no alcanza a financiar de modo autónomo su proyecto. El nuevo paradigma de planificación estatal, basado en la autonomía y la localía, presenta aquí sus contradicciones. Los municipios enfrentan, en una soledad que conmueve, responsabilidades para las que no están preparados, y sus Estados quedan a merced de intereses particulares y de reglas de financiamiento que no controlan. Cabría preguntarse si los proyectos municipales de ese período sólo intentan sobrevivir en un sistema neoliberal que no gobiernan, pero ello no surge en sus propuestas, que en ese caso se hubiesen convertido en denuncias. Proyectar los coloca en la paradoja de programar lo que no están en condiciones de sostener.

La profunda crisis económico-social e institucional que se manifestó trágicamente en diciembre de 2001 encontró a las ciudades en el mismo proceso de movilización, al compartir la misma situación límite en sus condiciones materiales y culturales de vida.

La drástica salida de la paridad cambiaria, la devaluación compulsiva de la moneda, la retención de los salarios y la cesación de pagos detuvieron el proceso de endeudamiento, pero los municipios ya estaban altamente comprometidos por deudas que debían afrontar en dólares. La negociación con los organismos internacionales de crédito no pudo afrontarse por separado, y la necesidad de encontrar una salida política al problema, los “regresó” abruptamente a la comunidad nacional.

El debate sobre la pesificación de las deudas municipales ya ha sido expuesto, pero es importante señalar que Moreno, cuyo estilo de gobierno demuestra una adscripción inobjetable a las recomendaciones de planificación del desarrollo del período, fue alcanzado por el problema del

mismo modo y con la misma virulencia que municipios del conurbano y el interior que llevaban adelante administraciones tradicionales.

Los organismos internacionales de crédito y las medidas referidas a la devolución de préstamos en dólares **no hicieron ninguna diferencia ni otorgaron ventajas especiales a quienes habían seguido las recomendaciones sobre promoción del desarrollo local**, hechas no sólo por la comunidad académica sino también por los organismos de crédito, sobre todo el BID. En este contexto, cobra especial significado el alegato en favor de los municipios de la diputada nacional Beatriz Leiva, pronunciado en diciembre de 2004 al presentarse el proyecto de ley de pesificación de deudas municipales, porque devela el problema de la escala al que hacíamos referencia. Si bien este alegato ya ha sido presentado, reiteramos el párrafo dedicado a “la paradoja de la escala”:

Como ya lo mencionamos, (los municipios) no fueron consultados -ni lo serán nunca- para definir el tipo de cambio o las políticas macroeconómicas del país. Pretender que los municipios paguen como si nada hubiese pasado en la República es permitir que el hilo se corte por lo más delgado, y por ende es una gran injusticia. No se trata de cualquier crédito, porque quien promovía este endeudamiento, a través de contratos de subpréstamos, era el Estado nacional, argumentando la conveniencia de sus tasas y plazos.

La gobernabilidad

Definíamos la gobernabilidad como una categoría que refiere a la relación entre las variables que controla y no controla un actor. Entendemos por gobernabilidad democrática la “capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad” (Ansaldi, 1995: 2). Esta gobernabilidad se quebró con los sucesos de diciembre de 2001, los que evidenciaron el límite del modelo.

Como señalaban Catenazzi y Resse “en todas las experiencias argentinas, los procesos de ajuste macroeconómico no sólo están produciendo la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria (especialmente de los sectores más pobres) sino que afectan la gobernabilidad del propio territorio. En este contexto, las autoridades e instituciones comunales han tomado conciencia de que con un Estado "en retirada", tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías locales han sido afectadas gravemente por procesos y decisiones estructurales que están fuera del alcance de lo local.” (Catenazzi y Resse, 2001: 7).

Así, el municipio de Moreno también se mostró sensible a la crisis y, como la mayoría de los municipios del conurbano, se encontró sin respuestas frente “al proceso y las decisiones estructurales” fuera de su alcance.

La participación

La categoría de la gobernabilidad se hace más inteligible si recurrimos a algunos componentes que la definen, tales como la participación, la comunicación y la legitimidad.

La *participación*, en Moreno como en otros municipios de la región, fue un “instrumento metodológico y una herramienta de gobernabilidad” (Catenazzi y Resse, 2001: 11) para la viabilidad del proyecto. Gradualmente, el Estado y la sociedad civil asumieron y compartieron pactos sociales así como las decisiones sobre las prioridades y la evaluación del proyecto.

En cuanto a la legitimación, Moreno había logrado integrar al proceso de planificación a su Concejo Deliberante²⁸. A pesar de la

²⁸ Es importante destacar la participación del Concejo como institución municipal que legitima políticamente los proyectos y que representa a la sociedad civil. Su participación requiere de concertaciones que acompañan las deliberaciones públicas. La década del noventa se caracterizó por proponer formas de democracia semi directa que desconocieron

deslegitimación de este Cuerpo, la mayoría del oficialismo y la retención de la presidencia en manos de una agrupación afín a Pueblo Libre, colaboraron para que este Cuerpo funcionara como una caja de resonancia del proyecto de gobierno.

Los encuentros participativos fueron también canales de mediación entre la sociedad civil y el Estado, y cabe resaltar el llamado a audiencia pública para la redacción de la ordenanza referida a la habilitación de comercios en 1998. Como ya se ha comentado, la *participación* también fue especialmente significativa en la evaluación política previa a las elecciones de 1999.

Además, el municipio había logrado instalar una práctica habitual de *comunicación* de su gestión a través de su página web, un boletín electrónico y de la puesta en marcha de un sistema georreferenciado de información fiscal. La difusión normativa a través de la Biblioteca Legislativa y el Boletín Oficial daban publicidad a los actos de gobierno, hizo más fluida la comunicación entre la comunidad y su gobierno.

Sin embargo, un plan estratégico de mediano y largo plazo surge de un diagnóstico integrado y de una visión compartida y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio (Arroyo, Bernazza, Juara, 2000). El Plan de Moreno, aunque se lo propuso, no pudo lograr este acuerdo desde su capacidad de gobierno. Un proceso de planificación técnicamente cuidado y con un fuerte liderazgo hacia el interior del gobierno no pudo contener las necesidades elementales de los sectores populares.

Las dificultades de concertación con los sectores productivos en el momento del derrumbe de la economía nacional, así como el número de

el funcionamiento de este cuerpo, proponiendo incluso la participación ciudadana a través de Foros o de Asambleas Municipales, como “instancias más representativa de decisión política a nivel local” (Grupo Sofía, 2000: 24). La negación de las instituciones de representación, en nombre de su crisis, tampoco fue un fenómeno casual, y la seducción que producen las propuestas de democracia directa colaboran con esta crisis de legitimidad.

personas integradas al sistema social a través de programas de empleo precarios evidenciaron, en los hechos, el límite de un paradigma.²⁹

Moreno será, junto con San Miguel, uno de los epicentros de una insurrección que se dio simultáneamente en más de veinte distritos del Gran Buenos Aires y en 11 provincias argentinas:

A la madrugada la gente se reunía a lo largo de los comercios de la ruta 23 entre San Miguel y Moreno en lo que los medios de prensa definieron como una "tensa vigilia" (La Nación on line, 20/12/01). Allí, al mediodía del miércoles "grupos de encapuchados dieron el grito de avanzada. Y en menos de una hora el barrio Trujuy fue tierra arrasada." La crónica indica que en su mayor parte eran menores de edad y mujeres con bebés en brazos y que sólo detrás venían los hombres. La ruta 23

²⁹ En el año 1995, se observaban en Moreno las primeras condiciones críticas en el mercado de trabajo, relacionadas con la desocupación en las franjas de varones jóvenes y de más de 45 años y en general con la inserción de las mujeres. La Nación invitaba a los municipios a participar mediante proyectos de utilidad pública y con inversión de recursos locales, otorgando a los desocupados **ingresos no remunerativos**. Estos proyectos no proponían una modalidad universal por las condiciones de la población destinataria, sino la calificación de proyectos combinados con índices de NBI y desocupación. Estos proyectos se implementaron mediante el programa Trabajar I, II, III entre los años 1995 al 2002. El Municipio de Moreno participó en 1996 con 250 cupos para desocupados en proyectos de construcción de caños y realización de alcantarillados. Durante el año 1997, la provincia de Buenos Aires inicia en los distritos más críticos según el IDH, Moreno y Florencio Varela, una experiencia piloto del Programa Barrios Bonaerenses (construcción de veredas comunitarias). En agosto 1997, en Moreno, se incluyeron, en el marco de este programa y a través de una asignación no remunerativa, 6.000 personas. Durante el año 1998, frente a dificultades presupuestarias en la Provincia, se trabajó con 2.000 beneficiarios. Durante el gobierno de la Alianza, el Programa Trabajar III redujo en Moreno 1.000 beneficios en 1 mes (enero de 2000). Durante cuatro años consecutivos el municipio desarrolló acciones compensatorias en el mercado de trabajo que mantuvieron una cobertura de 6.000 a 7.000 personas en programas de empleo transitorio.

Con los sucesos de diciembre de 2001, y mediante la inscripción extendida hasta abril de 2002, se incluyeron 36.000 beneficiarios en el Plan Nacional Jefas y Jefes de Hogar, sumados a 2.400 beneficiarios de programas provinciales. El programa Jefas y Jefes de Hogar generó una condicionalidad universal para acceder, con requisitos de vulnerabilidad (desempleado, jefe de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad) y contraprestación a través de proyectos barriales, capacitación laboral y terminalidad educativa. A partir del 2002, políticas de transferencia de ingresos suman a 12.000 nuevos beneficiarios. En el período 2002-2004 (integrando todos los programas) se asiste a 50.000 beneficiarios. A la fecha (septiembre 2006) el Municipio de Moreno presenta las siguientes coberturas: **16.500** beneficiarios (en planes de empleo transitorio); **19.000** beneficiarias (en planes de ingresos para educación y salud familiar, programa Familias y migración del Jefes al Familias) y **2.107** (en planes de empleo de política activa, como el Seguro de Capacitación y Empleo), que surgen de la reconversión de beneficiarios del primer grupo. Como indicador de la **actividad económica formal** durante el mismo período, en 1994 Moreno tenía 26.000 afiliados a la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), trabajadores activos de la construcción en el Gran Buenos Aires. En

quedó completamente bajo su control y fueron atacados los supermercados Eki, Día% y El Chivo pero también un frigorífico, una carnicería, una pizzería. Rápidamente los comerciantes apelaron a las armas para contener los ataques mientras la policía departamental admitió que estaba desbordada pues habían estallado cuatro focos de "saqueo" al mismo tiempo en diversos puntos de su jurisdicción (La Nación on line, 20/12/01) (Fradkin, 2006).

El ex presidente Fernando De la Rúa denuncia al intendente Mariano West como instigador de los sucesos del 19 y 20 de diciembre. El intendente de Moreno, junto con el obispo local, monseñor Fernando Bargalló, encabezó la columna oeste de los pobladores que se dirigieron a la plaza de Mayo el día 19 de diciembre, y la historia de este distrito quedó inscripta, sin mediaciones ni autonomías posibles, en la historia nacional. Según Nicolás Carrera y María Celia Cotarelo,

...la intervención de dirigentes políticos tiene su mayor expresión en Moreno, donde, a la mañana, el intendente Mariano West declara el "estado de emergencia social" y convoca a una caravana de protesta a Plaza de Mayo, para "decir basta a esta política económica"; al mediodía se concentra una multitud en la ruta 2364, desde donde unas mil personas, entre los que hay miembros de organizaciones locales y de la iglesia católica ,parten a pie hacia la Capital; a la altura de San Miguel el intendente West aporta camiones para trasladarlos, sin obtener el apoyo comprometido de los intendentes justicialistas de Tres de Febrero, La Matanza, San Miguel y San Fernando, ni de dirigentes no justicialistas; sólo lo apoya Alberto Descalzo, intendente de Ituzaingó; ya en la ciudad de Buenos Aires, en la Av. San Martín al 5.500, la caravana es detenida por un operativo policial; mientras el intendente negocia, el clima en los camiones se caldea; los choferes cortan la avenida mientras los manifestantes gritan "Queremos pasar"; ante el temor de que la gente se baje, los organizadores deciden que la caravana regrese a Moreno. También en La Matanza, manifestantes autoconvocados congregados en la plaza de San Justo reclaman al intendente Alberto

el año 2002, esa cifra desciende a 4.000 afiliados activos. En la actualidad, la cifra asciende a 29.000 afiliados activos. (Fuente: Municipalidad de Moreno).

Balestrini que “se ponga a la cabeza de los reclamos de comida” y permanecen en la plaza por tres horas, manifestando contra del gobierno nacional (Carrera y Cotarelo, 2003: 29).

No se desconoce en este análisis la variable política que incidió en los hechos que condujeron a la caída de un gobierno nacional surgido del triunfo en elecciones democráticas de un partido opositor al peronismo, pero creemos que los dirigentes de Moreno participaron de una movilización que excede sus capacidades políticas para dar direccionalidad a los sucesos sociales:

Aunque lo que distingue al día 19 es la multiplicación de los saqueos a supermercados y comercios en general en once provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero y Corrientes) y en la Capital Federal, y, al anochecer, el inicio de las manifestaciones de masas, durante la mañana se producen cortes de rutas, marchas y combates callejeros, protagonizados por trabajadores asalariados ocupados que reclaman salarios adeudados y se oponen al ajuste (en Tucumán, Córdoba y La Plata), por pequeños propietarios (Entre Ríos), trabajadores desocupados (Chaco, Corrientes, Jujuy y Río Negro) y “sin techo” (Mendoza) (Carrera y Cotarelo, 2003: 24).

Ningún dirigente pudo imaginar ni programar una desestabilización política a semejante escala. El estallido social fue provocado por la dramática situación de precariedad y de carencias extremas que produjeron las medidas económicas tomadas entre julio y diciembre de 2001. El hambre fue el indicador más preciso de que la falta de circulación de dinero había privado a los sectores carenciados de sus ya precarios medios de subsistencia.

La participación de dirigentes en el estallido fue considerado por algunos analistas como parte de una estrategia política. En todo caso, la movilización popular los llevó a apoyarla, acompañarla o combatirla, lo que

siempre, en cualquier caso, es una estrategia, porque la acción política no puede omitirse.

5.3. La planificación local en contextos favorables: el caso Rafaela

En el mismo momento en el que los sectores populares de Moreno estallan en una resistencia conjunta a las políticas nacionales de retención y ajuste, el municipio de Rafaela encuentra a estos mismos sectores contenidos por un plan de gobierno que había respetado las mismas etapas de formulación y acción. Si resulta poco probable que la gente de Rafaela tenga una inclinación natural hacia la pasividad y la resignación, entonces cabría preguntarse el por qué de esta diferencia.

Un distrito santafesino con recursos estratégicos

Rafaela, fundada a fines del siglo XIX por inmigrantes italianos y suizos, creció alrededor de sus establecimientos industriales medianos y pequeños, de ahí que la CEPAL en 1993 la definiera como un “cuasi distrito italiano”, concepto que refiere al vínculo entre la comunidad y las empresas, en su mayoría de tipo familiar. La homogeneidad social y un sistema productivo integrado colaboran con el fuerte sentido comunitario de los pobladores rafaelinos (Grupo Sofía, 2000).

Cabecera del departamento Castellanos, en la provincia de Santa Fe, Rafaela se ubica en el cruce estratégico que forman la ruta provincial N° 70, que la une a Santa Fe y al corredor fluvial del Paraná, y la ruta nacional N° 34, que la conecta a todo el país y a países limítrofes en sentido norte sur.

Rafaela se encuentra a 230 km de Rosario y a 530 km. de Buenos Aires, ciudades a las que se conecta no sólo por la red vial sino también a través del ferrocarril Nuevo Central Argentino, que presta servicios de carga y de pasajeros.

Por participar de la cuenca lechera más importante de América Latina, la producción primaria se complementa con una importante industria láctea y actividades basadas en el procesamiento de carne y cueros. Alrededor de esta actividad se organiza un esquema de provisión y producción de servicios industriales que consolidó un núcleo de productores metalmecánicos dedicados a la elaboración de maquinarias y equipos. En Rafaela funcionan dependencias del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que cuenta en la ciudad con el Centro de Investigación para el desarrollo de Tecnologías de la Industria Láctea (CITIL).

En 1991, la Municipalidad de Rafaela atravesaba una situación de déficit presupuestario y endeudamiento, falta de profesionalismo y ausencia de capacitación. El sistema de información era débil y no estaban previstas obras de infraestructura ni equipos adecuados para la prestación de servicios. Mientras la composición social había variado bastante, no se atendían las necesidades y ni los derechos de los ciudadanos, profundizándose las diferencias sociales por una ausencia de movilidad social ascendente. La población con NBI había ascendido al 12 % del total de habitantes y en ese año se registraban 930 desocupados, llegando a 4.221 el número de personas desocupadas en 1996.

A partir de esta realidad, durante la década del noventa, el municipio de Rafaela trabajó en la modernización municipal y en la integración del municipio al entorno social y productivo. A partir de un plan estratégico financiado con fondos del BID, se fortaleció el vínculo con las asociaciones intermedias empresariales.

El fortalecimiento de las capacidades locales a través de la planificación

El plan de gobierno rafaélino fortaleció la vinculación entre el sector público y el privado. Este plan impulsó la investigación, generando así un apoyo al sistema productivo de base científico-tecnológica. Del mismo modo, el plan previó el mejoramiento de la infraestructura y las

comunicaciones, un servicio permanente de información a la comunidad y la evaluación de proyectos de inversión.

Con una población de 80.000 habitantes y una producción demandada por el mercado interno y externo, con centros de investigación científica y corporaciones empresarias fuertes, Rafaela contó con otras condiciones económicas para afrontar la crisis. El documento de su Plan es, en este sentido, premonitorio:

*La relativa diversidad de estos dos grandes rubros (el complejo metalmecánico y el complejo productor de alimentos) actuó desde siempre como una red de contención ante las sucesivas crisis sectoriales que afectaron a la economía del país, **el microsistema económico rafaelino nunca sufrió una crisis integral** (Municipalidad de Rafaela, 1996).*

El resaltado es nuestro y corrobora nuestra tesis: las recomendaciones dadas a los municipios en la década del noventa colaboraron con la organización y potenciación de los recursos disponibles en los distritos, pero las condiciones materiales previas fueron claves para afrontar sucesivas crisis económicas. La experiencia de desarrollo local de Rafaela es el resultado de un cruce estratégico de condiciones, las que, junto con las decisiones político administrativas de inicios de los noventa, dieron como resultado una ciudad mejor administrada, a la altura de las posibilidades materiales que ofrece su territorio.

5.4. Consideraciones preliminares

Las recomendaciones del BID para la administración de ciudades mostraron su mejor rostro en la experiencia de Rafaela. El modelo que propusieron, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, o, en el mejor de los casos y por influencia de enfoques institucionalistas de raíz socialdemócrata, como un ámbito de “administración de ciudadanía”. Para esta escuela, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya escala los hace más dinámicos y funcionales a la

matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios.

Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito promovieron esta concepción al mismo tiempo que abrieron canales de diálogo directos con ámbitos municipales, los que se sumaron por primera vez como tomadores de créditos internacionales.

En el caso de Rafaela, y en virtud de un diagnóstico donde prevalecían problemas de índole administrativa, las recomendaciones del planeamiento estratégico fueron eficaces como reemplazo de la política, desprestigiada por haber sido la causa del estado de cosas que se pretendía corregir.

En el caso de Moreno, tanto Mariano West, como Patricia Jorge, Silvia D’ángelo y otros dirigentes de su espacio político, contaban, cuando asumieron el gobierno municipal, con una larga trayectoria política basada en convicciones fraguadas en el peronismo de la resistencia y los setenta y en la teología de la liberación. En su recorrido, estos dirigentes asumieron responsabilidades en el área de acción social durante la gobernación de A. Cafiero, y afrontar el desafío de actuar políticamente en el territorio para asumir el gobierno municipal fue un eslabón más de su militancia por una causa que excede límites distritales e identidades locales. Las diferencias con los enfoques y estrategias del gobierno nacional y provincial fueron motivo de debate y reflexión, y la opción territorial también tuvo que ver con la imposibilidad de acompañar, desde otro lugar, a estos gobiernos.

Cuando la programación nacional y provincial realizó propuestas focalizadas, generalmente financiadas con créditos internacionales, éstas fueron tomadas por el gobierno de Moreno en virtud de la necesidad de contar con recursos, sin que esto supusiera la aceptación de los enfoques y postulados subyacentes en estos programas. Los planes anuales, y, con mucha más precisión, el Plan Quinquenal, mostraron la decisión de hacer

expresa una *voluntad organizada* alrededor de los objetivos del gobierno municipal, que se disponía a darle sentido y direccionalidad a propuestas basadas en el pensamiento administrativo hegemónico. Esta voluntad resignificó las propuestas provinciales y nacionales, e insistió, sobre todo en el plan quinquenal, en la necesidad de construir una identidad compartida.

Asistimos, en este caso, a una acción que se inscribió en el campo de la política y que encontró su límite en las decisiones y acciones políticas de “otros actores que también planifican”, cuya influencia se hizo sentir en todo el territorio nacional pero impactando particularmente en el Conurbano.

El análisis de estas experiencias nos permite insistir sobre el hecho de que las autonomías locales a las que podemos aspirar se vinculan estrechamente con el contexto territorial y productivo, así como con las decisiones y regulaciones de los estados provinciales y el Estado nacional, en un entramado territorial y socio cultural que los reúne en fenómenos económicos, demográficos y migratorios comunes. Esto obliga a observar especialmente el sistema de financiamiento al que recurren los países periféricos y la soberanía que están dispuestos a sostener en este campo. Asimismo, son particularmente importantes los fenómenos que produce la mayor o menor presencia del Estado en cuestiones vinculadas con la producción y el intercambio de bienes y servicios. Entre estos fenómenos, el gobierno del territorio está particularmente condicionado por el proceso de poblamiento alrededor de los grandes centros urbanos, el despoblamiento del interior y la concentración y extranjerización de los recursos territoriales, económicos y financieros, como un todo que ningún proyecto local puede soslayar aislándose en un proyecto de despliegue y armonización de sus propios recursos. Los proyectos nacionales son, antes que una nostalgia, una opción solidaria y contracultural.

El desarrollo local se liga por historia e identidad al desarrollo, destino o visión de futuro que se despliegan u omiten en proyectos de gobierno de escala provincial y nacional. El desarrollo local sólo es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental (Bernazza, 2004).