

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

*por*

**Erika Roffler**

Directora Grupo Pharos  
Investigadora asociada del CEC (UBA)

### **Introducción**

En los últimos tiempos, se ha renovado el interés de los actores internacionales, de los gobiernos y del mundo académico respecto de los Gobiernos Locales en tanto actores políticos relevantes, y de las ciudades como espacios donde planificar el desarrollo.

Este resurgimiento va de la mano de una agenda internacional - la Agenda 2030<sup>1</sup> - a partir del año 2015, en la cual se reconoce a las ciudades como espacios donde hacer efectivos dichos objetivos, para un bienestar sostenible y equitativo.

La Agenda 2030 surge como resultado de una lectura crítica respecto de los avances relativamente magros del desarrollo humano a nivel mundial y regional hasta el año 2015. Esta nueva propuesta global señala asume una perspectiva integral y anclada en los territorios como espacios de producción de las políticas públicas.

Esta agenda si bien re posiciona a los Gobiernos Locales como actores del desarrollo, abre a un conjunto de reflexiones respecto de la situación actual en cuanto a su rol y capacidades de gestión, en el marco de sociedades cada vez más complejas y con un alto grado de desigualdad y fragmentación social.

El artículo estiliza una serie de argumentos como aporte a un debate abierto respecto de las tensiones entre agendas globales y realidades locales, así como desafíos de orden conceptual y de gestión territorial.

### **Agendas globales, entornos complejos**

La globalización<sup>2</sup> entendida como un macro proceso de transformación social de larga data – ha significado, entre otras cuestiones, la reorganización de los patrones productivos, la

---

<sup>1</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Los objetivos y metas integradas e indivisibles equilibran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Esta agenda se expresa a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas

transnacionalización de los flujos financieros, de los trabajadores/as, la transformación de los mercados de trabajo nacionales ( que se expresan en la región latinoamericana en una mayor flexibilización y precarización del mundo del trabajo ) en el marco de una creciente participación de las mujeres en la población económicamente activa.

Este proceso afectó en particular la región latinoamericana y Argentina en particular, modificando la estructura y funcionamiento de los Estados nacionales y de los niveles subnacionales (tanto provinciales como a los gobiernos locales).

*“La globalización ofrece en la actualidad grandes oportunidades, pero sus beneficios, en este momento, se distribuyen de manera muy desigual.... Las desigualdades existentes y la lucha para accederlos recursos naturales escasos, son determinantes clave de situaciones de conflicto, hambre, inseguridad y violencia que a su vez frenan el desarrollo humano y los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible.”* (PNUD; 2012:3)

La desigual manera en que se expresan en los territorios los beneficios y oportunidades de este macro proceso (tanto entre las regiones del mundo, como a nivel de los países y al interior de estos entre sí) implicó una revisión de los patrones de desarrollo tradicionales y esfuerzos de distinta índole de los Estados nacionales por fortalecer instancias de planeamiento y políticas públicas con perspectiva de equidad y derechos.

Inclusive desde el comienzo del siglo XXI, América Latina vivió un período de crecimiento económico y de mejora en las condiciones de bienestar hasta el 2006 - año en que la región había logrado el mejor desempeño económico y social de los últimos 25 años previo a la crisis global que se desencadenó en 2007–2008, conocida como burbuja inmobiliaria<sup>3</sup> (CEPAL, 2006).

Si bien ello es así este periodo de relativa bonanza en los indicadores económicos y sociales no resultó suficiente para modificar los patrones de desigualdad estructurales que operan en la región como condicionantes del desarrollo social de sus habitantes.

En 2014 la pobreza alcanzaba al 28% de la población de América Latina, lo que revela que su proceso de reducción se había estancado en torno a ese nivel desde el 2012, mientras que en ese

---

<sup>2</sup> Se ha señalado a la etapa de globalización como aquella que se inicia a mediados de la década del 70 con la crisis del fordismo, implicando una profunda transformación del capitalismo como se había conocido.

<sup>3</sup> La crisis financiera del año 2008 se desató debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en 2006, que provocó en octubre de 2007 la llamada crisis de las hipotecas subprime. Las repercusiones tuvieron como consecuencia una profunda crisis de liquidez global, causando indirectamente una crisis alimentaria y diferentes derrumbes bursátiles a escala internacional.

mismo período la indigencia aumentó de 11,3% a 12%, en un contexto de desaceleración económica, de acuerdo con un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015).

En 2010, el 23,5% de la población urbana de América Latina y el Caribe vivía en barrios marginales. Si bien los Estados realizaron durante la década pasada un conjunto de esfuerzos por fortalecer los instrumentos, coberturas y mecanismos de protección social incluyendo la regularización de los asentamientos informales y la mejora de las condiciones de hábitat, el número de habitantes urbanos en dichos asentamientos sigue creciendo alcanzando hasta el 40% de la población urbana en muchas ciudades y áreas metropolitanas. (BID, 2016)

En este contexto, las ciudades presentan cada vez más contrastes sociales que se expresan en el espacio urbano territorial: barrios cerrados, de sectores medios altos junto a asentamientos precarios con casi ningún acceso a agua potable, red cloacal, servicios de electricidad, etc.

La renovada discusión respecto del rol de los Gobiernos Locales permite repensar tensiones y desafíos vinculados a la planificación y la articulación de las políticas sociales en el territorio.

### **Reflexiones en torno a los Gobiernos Locales**

Argentina es un país federal compuesto por tres niveles de gobierno, el Estado Nacional, veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y alrededor de 2279 gobiernos locales de Argentina según la información disponible del INDEC (2017), que conforman un universo sumamente heterogéneo en el que conviven realidades distintas.<sup>4</sup> Estas formas de gobierno local tienen competencias muy diferentes en cuanto a sus capacidades institucionales, de gestión coexistiendo marcos normativos distintos en cada jurisdicción provincial, respecto de las competencias que establecen a los gobiernos locales.

También los territorios presentan estos contrastes: ciudades capitales y o grandes ciudades conurbanadas como Gran Rosario, Gran Córdoba o los municipios del conurbano de la

---

<sup>4</sup> Desde el punto de vista de su configuración institucional territorial existen dos formas básicas de la organización municipal: el municipio-ciudad y el municipio-distrito o partido. La mayoría son Municipios y una proporción importante comunas (22%) mientras que las restantes formas de organización municipal conforman un universo variado de alrededor de 600 Gobiernos Locales.

provincia de Buenos Aires, cuentan con presupuestos propios de mayor significación, posibilidad de acceder a endeudamiento de largo plazo, una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera. Por el otro lado, pequeñas localidades con una estructura institucional acotada, recursos financieros magros y escasa profesionalización de su burocracia, atraviesan problemáticas diferentes.

Un ejemplo de las tensiones que operan desde el punto de vista territorial, refiere a que los municipios del denominado conurbano bonaerense habitan el 72,9% de la población de la Provincia de Buenos Aires en el 2,3% de la superficie de la provincia.<sup>5</sup>

Durante la década de los 90 y hasta entrada la década pasada, una prolífica producción académica a nivel regional e internacional dio cuenta de los Gobiernos locales como nuevos actores sociales y políticos en un contexto de las transformaciones en el Estado<sup>6</sup> y de una crítica a los modelos de Estado de bienestar que se habían consolidado en las décadas anteriores. (García Delgado, 1999, 2000, 2002; Villar, 2006).

La región latinoamericana no había desarrollado una base perdurable para un disfrute del bienestar socioeconómico por el conjunto de su población, definiéndose una versión latinoamericana de relativo avance en cuanto a la cobertura de las prestaciones, en la que se destacaron países como Uruguay, Argentina y Chile hasta los años '70. (Filgueira, 2007) Por otra parte, el proceso de descentralización de los servicios públicos que tuvo lugar en ese periodo se inscribió, como se señaló en una serie de reformas vinculadas a la redefinición del papel y del tamaño del Estado así como también en el marco de una redefinición de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias a partir del régimen de Coparticipación

La descentralización de la provisión de servicios sociales es visualizada como un factor institucional y político que, al desconcentrar el poder y los recursos y otorgar mayor autonomía y participación a los gobiernos provinciales, favorece la eficiencia y equidad en el servicio. Al mismo tiempo la descentralización significa una distribución de competencias con respecto a la provisión y financiamiento de los servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno. Así, ambas dimensiones de la descentralización –poder político y recursos financieros- se relacionan directamente con cuestiones relativas al federalismo fiscal.

---

<sup>5</sup> La densidad de población es la relación de la población con la superficie que ocupa. Surge de realizar el cociente entre los habitantes y los km<sup>2</sup>. Fuente: INDEC [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd\\_glosario.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd_glosario.pdf).

<sup>6</sup> A partir de la década del 90', en Argentina se produjo una reorganización de las funciones del Estado Nacional que implicaron una asignación de hecho o de derecho de funciones a los gobiernos locales. Es así, que la planificación se incorpora paulatinamente y de modo heterogéneo como herramienta en las gestiones locales.

En particular, todo ello entrañó desafíos para encarar procesos del desarrollo local, así como las capacidades que debían promoverse en estos actores a fin de superar modelos tradicionales de gestión y transformarse en actores del desarrollo (Brugue y Goma, 1999, Albuquerque, 2005; Arroyo, 1999,2002, Clemente, 2005,2006)

En este contexto, los Gobiernos Locales sin una tradición de gestión de las políticas estratégica locales y sin competencias y recursos genuinos, se encontraron con nuevas responsabilidades y demandas a cumplir, y no siempre, con los recursos para hacerlo (Arroyo, D.: 2001, 2002, 2005, Clemente, A.: 2005, 2006; Coraggio, J. L., 2005; Caracciolo, M. et al. 2003).

Desde esa perspectiva, para operar estas transformaciones era necesario construir estrategias de desarrollo desde los territorios a partir de los consensos de actores locales, para lo cual resultaba significativo atender a la cuestión de las capacidades de gestión de los Gobiernos Locales en sus distintas variantes (normativa, historia, financiamiento, etc.).

La promoción del desarrollo local necesitaba por tanto del fortalecimiento de instancias de diálogo y coordinación de los actores públicos y privados, como condición para crear lo que Albuquerque denominaba “ambientes innovadores territoriales”. Albuquerque, F. (2005)  
Las crisis de inicios de la década del 2000 evidenció que las políticas macroeconómicas nacionales constituían una importante restricción para encarar estas transformaciones institucionales de largo plazo, sumado a la necesidad de una discusión de fondo (en particular en un país de tipo federal) respecto de las fuentes y esquemas de financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno, aspecto que no ha sido totalmente saldado a la fecha.

Estas funciones más o menos formalizadas de descentralización de competencias y funciones requirieron de la utilización – paulatina - de distintas herramientas de gestión local, que permitieran mejorar la calidad de las decisiones de los funcionarios, profesionalización de los funcionarios e informatización de la gestión.

En la actualidad, los gobiernos locales - aún con las restricciones antes mencionadas- han fortalecido sus capacidades de gestión y planificación e incorporado herramientas de gestión, planificación estratégica, y sistemas de información de la gestión social, si bien la capacidad de financiamiento propia (autonomía financiera) constituye como se dijo una de las principales restricciones de estos actores.

Otro aspecto en el que se observa una importante transformación, refiere a la orientación y alcances de las respuestas locales a la problemática social, y la inclusión de nuevos campos de intervención: infancia y juventud, igualdad de género, discapacidad, prevención de adicciones, salud, cultura, deportes, vivienda, educación en sus distintos niveles, etc.; o también temas tan disímiles como el cuidado del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos, la promoción económica, la defensa del consumidor, la resolución de conflictos, entre otros.

Los gobiernos municipales se han consolidado como soportes para que las políticas públicas, en particular los programas sociales “bajen” del nivel nacional y/o provincial, convirtiéndose en *ejecutores* de programas nacionales y/o provinciales, en la medida que cuentan con el conocimiento acabado de las dinámicas territoriales, barriales y de las redes comunitarias existentes.

A medida que se consolidan las tramas institucionales locales, se advierte con mayor nitidez su capacidad de incidencia y de re significación de los programas nacionales toda vez que se fortalecen capacidades endógenas para promover el desarrollo.

En efecto, en el territorio se expresan las desigualdades sociales y el Estado (nacional o federal y subnacional según la estructura institucional de los países puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado. La intervención del Estado puede o no contribuir a la prosecución de canales para la integración de la sociedad.(Clemente, 2012)

### **A modo de reflexión final**

En este sentido, desde el punto de vista del nivel nacional, las dificultades para definir una metodología de planificación de objetivos de mediano y largo plazo en forma articulada de protección social a nivel nacional como un modelo de ejecución que presenta todavía una fuerte lógica sectorial constituyen dos restricciones macro estructurales que afectan la coordinación entre los niveles de gobierno y también el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales.

La coordinación debe incorporarse a la preocupación por el federalismo – tanto en su dimensión política como técnica y financiera- para potenciar regiones interprovinciales y microrregiones intermunicipales, además de los propios gobiernos locales.

En efecto las posibilidades de acción efectivas de los gobiernos se encuentran estrechamente relacionadas con la construcción institucional que se lleve a cabo.

Sin dudas, fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales implica robustecer la institucionalidad de las políticas públicas así como la capacidad de planeamiento y articulación con actores privados y sociales, dicha institucionalidad que se manifiesta a través de leyes u otras normativas como también en las reglas de juego informales que definen las capacidades de poder y los recursos con que cuenta una organización para efectivizar sus funciones y competencias.

En esta línea, la agenda global debiera convertirse en una herramienta útil como norte de políticas y orientaciones deseables para los actores locales en la medida que ofrece una metodología para abordar los problemas sociales – multicausales - en un marco de cooperación entre los actores gubernamentales (de las diferentes áreas municipales) como de la sociedad civil y del sector privado.

## **RESEÑA BIBLIOGRÁFICA**

Aceves González, F. (1997) “La territorialidad punto nodal en la intersección del espacio urbano”. Comunicación y Sociedad (DECS, Universidad de Guadalajara. Número 30. Mayo-Agosto. pp. 275-301. Guadalajara. En: [www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/30\\_1997/275-301.pdf](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/30_1997/275-301.pdf)

Albuquerque, Francisco. (2005) “La economía social y la integración regional: una mirada desde el enfoque de desarrollo local”. En: Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional, Ministerio de Desarrollo Social.

Arroyo, D. (2003) “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. En: Desarrollo Local Jefatura de Gabinete de Ministros. JGM, Buenos Aires.

BID, Inclusión del Tema de Ciudades y Sostenibilidad para Estrategias de País <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/publicaciones-ciudades-sostenibles,18715.html> (consultado 6/10)

BID, Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID, Octubre 2016 <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8058/Evaluacion-de-la-Iniciativa-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-del-BID.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (consultado 29/9)

Brugue Quin, y Ricard Goma (Coords.). (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial ARIEL.

Bustelo, E. (1996) "Planificación Social: del rompecabezas al "abrecabezas"". Volumen 92. Cuadernos de Ciencias Sociales. FLACSO.

Caracciolo Basco, M y Foti Laxalde, M. del P.(2003) *Economía Solidaria y Capital Social*. Contribuciones al desarrollo local. Paidós. Tramas Sociales.

Campari, S.; Guerrero, A. (2000) "El municipio como promotor del desarrollo regional". Ponencia presentada en el II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la gestión en Gobiernos Locales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2006). *El desarrollo centrado en derechos y el pacto de la protección social*. Documento de Trabajo de la CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1).

Clemente, A. (2005). *Pobreza y políticas socio productivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis*. En *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social/IIED-AL.

Clemente, A. (2006) "Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero. En Rofman, A. y Villar, A. (comp.) "Desarrollo local. Una revisión crítica del debate." Ed. Espacio/ UNQUI/Univ. Nac. Gral. Sarmiento.

Coraggio, J.L. (2005) "Economía social y desarrollo local. Observaciones finales del Encuentro. En Arroyo, D. y otros. "Políticas socioproductivas para el desarrollo local". Ministerio de Desarrollo Social/IIED-AL.

García Delgado, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma

Filgueira, F. (2007). Cohesión social y arquitectura de protección social en América Latina. Santiago de Chile: Serie de Políticas Sociales, CEPAL.

Dirección Provincial de Estadísticas de la Pcia. de Bs. As. (2010) Informe de Desarrollo Humano, PNUD

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Desempeño fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina, XXIV Seminario Regional de Política Fiscal. Fuente [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/info\\_fiscal.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/info_fiscal.php)

Lopez Acotto, Alejandro y Macchioli, M (Coordinadores) (2015), La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos, Primera Edición, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Maceira, Verónica Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/notas\\_regi%C3%B3n\\_metropolitana\\_de\\_Buenos%20Aires.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/notas_regi%C3%B3n_metropolitana_de_Buenos%20Aires.pdf)

Villar, A. “Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto”. En Rofman, A. y Villar, A. (comp.).”Desarrollo local. Una revisión crítica del debate.” Ed. Espacio/UNQUI/Univ. Nac. Gral. Sarmiento. 2006