

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RESISTENCIA (PROV. DE CHACO); 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

PANEL

**PODER DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL
EN LA PROV. DE BUENOS AIRES**

PONENCIA

**PODER DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL:
APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS**

AUTORAS

**ERBITI, Cecilia¹
LANZINI, Érica²**

RESUMEN

Las instituciones están formadas por el conjunto de normas y acuerdos que se dan entre los actores para regular sus relaciones económicas, sociales y políticas y, por eso, tienen la posibilidad de orientar la participación de la comunidad local en el destino de sus lugares. De aquí que el sistema institucional constituye el eje principal de análisis de esta ponencia: la distribución espacial de su poder de gestión influye sobre el desarrollo sustentable de ciudades y regiones, como así también sobre el sistema territorial en su conjunto.

El objetivo es brindar una aproximación conceptual y metodológica que facilite abordar las características y tipos de instituciones con incidencia territorial y el poder de gestión de las mismas. Complementariamente, la caracterización de las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales permite dimensionar las fortalezas y debilidades de las políticas territoriales propuestas.

¹ Doctora en Geografía; Docente/Investigadora de la UER ISHIR Nodo CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET; Facultad de Ciencias Humanas; Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires; Tandil (Argentina). E-mail: ceciliaerbiti@gmail.com

² Lic. en Relaciones Internacionales; Docente/Investigadora de la UER ISHIR Nodo CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET; Facultad de Ciencias Humanas; Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires; Tandil (Argentina).

El poder de gestión, llevado al campo de la geografía, implica que el territorio será objeto de acciones de asignación, mientras que las personas se adaptan al ejercicio de la autoridad, abriendo así la posibilidad de que las instituciones, con mayor o menor espacio de poder, puedan dirigir los procesos de desarrollo local y regional.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se asistió a un cambio institucional de primera magnitud, que propició la descentralización política y administrativa en todos los países, incidiendo sobre los procesos de desarrollo de ciudades y regiones. Estas últimas tendrán mayor capacidad para competir cuando dispongan de un sistema institucional que les permita producir bienes públicos y generar relaciones de cooperación entre actores que impulsen el aprendizaje y la innovación.

De aquí que el sistema de gestión institucional constituye el eje principal de análisis; concretamente, la atención está centrada en los actores sociales que pueden ser públicos o privados, asociados en corporaciones o en organizaciones sociales de base territorial y las instituciones públicas y privadas con poder de decisión, es decir, con poder político y de gestión.

Tomando en cuenta lo anterior, la presente ponencia constituye el primer avance vinculado a los aspectos teóricos y metodológicos que sustentan el desarrollo de la investigación vigente³. El objetivo es sintetizar dichos aspectos esclareciendo los conceptos y criterios adoptados que, procedentes de diversas disciplinas, convergen

³ Proyecto “*Sistema territorial bonaerense: el poder de gestión de las instituciones para impulsar el desarrollo local*” Aprobado por evaluación externa (Programa de Incentivos; Código: 03/D242). UER ISHIR Nodo CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires.

e interactúan en la noción de territorio. De este modo, desde la perspectiva geográfica, se hace referencia a las relaciones de poder omnipresentes en cada momento histórico, tanto en las relaciones sociales como en el espacio a dominar.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: PODER, GESTIÓN E INSTITUCIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL

Aspectos del poder vinculados al territorio

El concepto de *poder* es uno de los más tradicionales y arraigados de la ciencia política, desde la temprana reflexión de los griegos hasta la actualidad. Es aún hoy un término de extraordinaria vigencia en el lenguaje científico y popular. Sin embargo, cuando se indaga en su real materialidad, se advierte que para varias disciplinas implica ajustes en sus enfoques teóricos y metodológicos ya que se trata de una noción confusa y difusa. En el caso de la Geografía, es necesario hacer referencia a las relaciones de poder que se encuentran omnipresentes en cada momento histórico, tanto en las relaciones sociales como en el espacio a dominar, y sólo ellas pueden brindar una respuesta real a las aspiraciones proyectadas sobre un territorio determinado. A los fines de esta ponencia, se seleccionan algunos autores que hacen referencia a dichas relaciones.

Para Sánchez (1992), *las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial*, dado que es el espacio el lugar en el que se materializan aquéllas. Los factores que ligan las relaciones de poder al espacio geográfico son: 1) *necesidad de que exista una coherencia entre relaciones de poder y articulación del espacio*: “[...] la estructura del sistema social debe permitir su reproducción y, para ello, el conjunto de sus partes debe posibilitar la consecución de los objetivos globales socialmente

formulados, siendo preciso que se produzca la coherencia entre fines y medios” (Sánchez; op. cit.: 30); 2) *dominio del espacio por los grupos sociales*: “[...] indica la necesidad que tiene el individuo o el grupo social que quiere imponer ese dominio⁴, de hacérselo previamente suyo; es decir, de apropiárselo⁵” (Sánchez; op. cit.: 31) y; 3) *localización de las fuerzas de decisión y la organización del espacio*: “[...] un aspecto específico a considerar dentro de las relaciones de poder territorializadas es la localización de los centros de gestión y decisión, de los que se derivarán los procesos de organización territorial para alcanzar la coherencia con los objetivos definidos desde cada centro de decisión” (Sánchez; op. cit.: 33).

La moderna geopolítica ha asumido que el espacio, como ámbito geográfico constituye a la vez un factor estructural de poder y un territorio donde tiene lugar la presencia y la dominación humana. Desde esta perspectiva, el espacio geográfico, terrestre y marítimo, ha sido definido como fuente de recursos, que se constituyen también en otros tantos factores de poder (Lacoste, 2006). Esta lógica territorialista se refiere a que los procesos políticos y económicos no tienen lugar en el vacío. Ellos siempre tienen una determinación histórica y geográfica, la que les fija sus límites y horizontes de alcance.

Teniendo en cuenta estos breves planteamientos teóricos, una rápida mirada sobre la organización de las áreas de poder en la historia permite ver las evoluciones que

⁴ En la perspectiva de qué es y qué significa la idea de dominio sobre el espacio, Sánchez (op. cit.) distingue el dominio material (apropiación estricta) de la influencia (ámbito territorial de intervención desde una relación de poder, sin que sea necesaria la apropiación)

⁵ Un ejemplo lo ofrecen los Estados: para que éstos puedan constituirse como tales, es preciso que hayan conseguido la apropiación-ocupación de una parte de la superficie terrestre. Esto es válido para todas las escalas (desde el espacio productivo o residencial hasta el espacio de instituciones internacionales), en las que queda definido el ámbito territorial sobre el que actúan y tienen influencia)

conocieron los territorios en sus funciones de sociabilidad, de gestión, de representación, de democracia:

“[...] bajo el término de recomposición territorial designamos el lento movimiento por el cual los antiguos territorios institucional e históricamente legitimados, dejan poco a poco el lugar a nuevas organizaciones espaciales cuando existe un estatuto institucional todavía frágil y por lo menos confrontado al desafío de la construcción de su legitimidad” (Coll; 2001: 67).

Así, el desafío que en adelante enfrenta el ordenamiento es el de tomar en cuenta las diferentes manifestaciones de las recomposiciones territoriales; es decir, por un lado caracterizar las nuevas áreas dentro de las cuales se organizan las nuevas actividades y los nuevos poderes y, por otro, buscar las posibilidades de una nueva adecuación entre la organización verdadera y observada de estos territorios y su organización administrativa y de gestión (Coll; 2001).

El poder, según Giddens (1995), se genera en la reproducción de estructuras de dominación y a través de éstas. Los recursos que constituyen dichas estructuras son de dos tipos: de asignación (aspectos materiales del ambiente, medios de producción/reproducción y bienes producidos) y de autoridad (organización de un espacio-tiempo social, producción/reproducción del cuerpo y organización de oportunidades de vida). “Cualquier combinación de sistemas sociales por un tiempo y un espacio necesariamente supone una combinación precisa de estos dos tipos de recursos [...]” (Giddens; op. cit.: 284)

Molina de Buono (2005) sostiene que esta interpretación, llevada al campo de la geografía, implica que el territorio sería objeto de acciones de asignación, mientras

que las personas son las que se acomodan al ejercicio de la autoridad, abriendo así la posibilidad que las instituciones sean las que, con mayor o menor dosis de poder, puedan realizar esa doble tarea: ordenar el territorio por medio de reglamentar y vigilar las acciones de otros agentes.

Gestión

Según el Diccionario de la Lengua Española, *gestión* es “Acción y efecto de gestionar” y; *gestionar* significa “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o deseo cualquiera”. En una acepción algo más abarcativa, gestionar es coordinar todos los recursos disponibles para conseguir determinados objetivos; implica amplias y fuertes interacciones fundamentalmente entre el entorno, las estructuras, el proceso y los productos que se deseen obtener.

La gestión es el esfuerzo continuo y sistemático de la administración⁶ para coordinar las acciones basadas en los planes y objetivos definidos, con el fin de decidir las tareas correctivas que aseguren la marcha de la institución en los términos y en la dirección previstos. La gestión es un proceso integral que comprende no sólo el acopio de información, sino la toma de decisiones, involucra actividades comunicativas, de persuasión, liderazgo e iniciativa. Es, en esencia, un sistema para resolver problemas.

Desde la óptica geográfica es importante considerar el tema del gobierno y gestión del territorio. Si tenemos en cuenta que una de las finalidades básicas de toda

⁶ La administración se define como “el proceso de interpretación de los objetivos (propósitos o fines) propuestos por una organización y su transformación en acción organizacional; a través del planeamiento, organización, dirección y control de todos los esfuerzos realizados en todas las áreas y en todos los niveles de la organización, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación” (Chiavenato; 1989: 8)

sociedad es la de mantenerse y reproducirse, será también necesario que se establezcan mecanismos de gestión de las actividades que deban tener lugar en el espacio-tiempo, para gargarizar la supervivencia individual y colectiva. En la realidad cotidiana, el poder político es el encargado de la gestión del poder, para lo cual se dota de mecanismos e instrumentos que constituyen la Administración del Estado. Por consiguiente, esta última debe enfrentar la gestión interior y las relaciones con el exterior. La primera abarca todos aquéllos ámbitos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas y sociales; para ello debe gestionar la actuación de las instituciones sociales, así como gestionar el territorio, para lo cual se servirá de políticas específicas (Sánchez; 1992).

No obstante, a nivel institucional, los Estados no son los únicos actores de la acción territorial y, además, las instituciones gubernamentales no tienen más un rol estrictamente político porque, junto a otras instituciones (servicios, defensa sociocomunitaria, etc.), juegan un papel de cohesión social y de eficacia económica. En estas condiciones, según Coll (2001), el antiguo poder de gestión y de administración que tenían las instituciones se mueve hacia funciones de articulación, de organización y de puesta en coherencia de los “partenariats” (acuerdos): la cuestión a la cual están enfrentadas las instituciones en materia de ordenamiento territorial es, entonces, saber cómo ellas tienen la capacidad de promover procedimientos contractuales, cómo pueden conciliar coherencia y autonomía de los roles de los distintos actores, en vez de apoyarse sobre el modo de gestión jerárquico que caracterizaba su antiguo papel.

Instituciones con incidencia territorial

Hay una gran variedad de elementos que caen bajo el término “instituciones”. A los fines de este trabajo se adopta el enfoque neoinstitucionalista en el cual Douglas North concibe que “[...] las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North; 1993:14). Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema (Rivas Leone; 2003). Se trata no sólo de las reglas formales (constituciones, leyes e instrumentos para aplicarlas), sino también de todas aquellas normas informales (pautas de conducta, códigos, convenciones) que condicionan el comportamiento de la población de un territorio; por eso, tienen la posibilidad de orientar la participación de los actores locales en el destino de sus lugares.

En este contexto, la atención está centrada en los actores sociales que pueden ser públicos o privados, asociados en corporaciones o en organizaciones sociales de base territorial y las instituciones públicas y privadas con poder de decisión; es decir, con poder político y de gestión (Furlani de Civit; 2005). Sin embargo, el concepto de institución como estructura normativa y reguladora implica automáticamente la existencia de diferencias de poder e intereses divergentes entre los sujetos sociales involucrados en ella.

Las instituciones están vinculadas a configuraciones de poder y dominación más amplias y pueden reproducir las obligaciones ideológicas y políticas a las cuales están atadas. De acuerdo con Molina de Buono (2005), se aclara que a los fines de este trabajo, el poder de gestión está referido al grado de beneficio que obtienen los lugares, mediante la acción institucional. Finalmente, debe reconocerse que las realidades institucionales y organizacionales son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales. Por consiguiente, se crean valores y se expresan ideologías, rituales y ceremonias que llevan a un sentido de participación y pertenencia (Reed, 1992).

Un breve recorrido por la literatura más reciente muestra una diversidad de clasificaciones de las instituciones. Siguiendo la tipología adoptada por Molina de Buono (1999), las instituciones con incidencia territorial se agrupan en cuatro tipos:

- Instituciones de gobierno: representan directamente al Estado como depositario máximo de poder, sus jurisdicciones tienen límites fijos y sujetos a la legislación vigente (provincia, partidos -municipios-, departamentos judiciales, distritos policiales, secciones electorales, etc.).
- Instituciones de servicios: encargadas de la distribución y administración del agua, cloacas, luz, educación, salud, etc., mediante una infraestructura adecuada que revaloriza los lugares de cobertura. Las áreas de influencia varían conforme se expanden los usuarios y en sintonía con las habilidades de municipios y ministerios para gestionarlas.
- Instituciones de asesoramiento o fomento: su objetivo es inducir actitudes de desarrollo por medio de apoyo a los sectores productivos, conservar recursos,

inducir modernización y favorecer la conexión con los mercados. La población es beneficiaria pero no integra la institución.

- Instituciones de defensa sociocomunitaria: se organizan libremente y canalizan la solidaridad entre la población; los beneficiarios toman decisiones desde adentro mismo de la institución. Este tipo de instituciones es muy variado y su accionar puede orientarse de diversas maneras (Ej.: Cámaras empresariales, cooperativas, uniones vecinales, etc.). Están adquiriendo importancia en la planificación territorial estratégica.

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA: TRES DIMENSIONES PARA EVALUAR EL PODER DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Según Molina de Buono (2005), para evaluar el poder de gestión de estas instituciones se pueden adoptar tres puntos de vista: normativo, político y sociocomunitario; cuya influencia simultánea sobre el accionar de los agentes institucionales condiciona la toma de decisiones.

Dimensión Normativa: leyes territoriales y áreas de decisión en la Prov. de Buenos Aires

El aspecto normativo de las instituciones se estudia desde dos perspectivas vinculadas al territorio:

- Reglamentación del accionar social sobre el territorio: constituye el cuerpo normativo aplicable a la jurisdicción provincial, perdurable en el tiempo y uniforme para la población correspondiente; se trata de la legislación de interés para el tema como por ejemplo las leyes sobre el ambiente, los recursos naturales – agua, flora y fauna, suelo, minerales- y el ordenamiento territorial. Según la

jerarquía del organismo que las dicta, dichas leyes pueden ser nacionales, provinciales u ordenanzas municipales. El Cuadro 1 muestra algunos ejemplos:

CUADRO 1. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: TEMÁTICAS TERRITORIALES CONTENIDAS EN LAS LEYES		
AMBIENTE	Constitución de la Prov. de Buenos Aires	Art. 28. (párr. 2º). La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.
	Ley 11.723/95 (1)	Ley de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general
AGUA	Ley 5965/58 (2)	Ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera
	Decreto-Ley 10.081/83 (3)	Código Rural: Art. 55º. El Poder Ejecutivo adoptará las medidas indispensables para que en el planeamiento y ejecución de obras públicas (caminos, vías férreas, defensa de márgenes fluviales, canales, urbanizaciones, etc.) se apliquen las técnicas de conservación del suelo y del agua.
	Ley 12.257/99	Código de Aguas: Artículo 1º: El presente Código establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires. (Abarca toda la problemática vinculada a las aguas superficiales y subterráneas ubicadas en el territorio bonaerense).
SUELO	Decreto-Ley 9.867/82	Art. 1º. Adhiérese la Provincia de Buenos Aires a la Ley Nacional N° 22.428 (Ley de fomento de la conservación de suelos).
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Decreto-Ley 8.912/77 (4)	Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo
<p>Fuente: Elaboración propia a partir de información procedente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros; Gobierno de la Prov. de Buenos Aires</p> <p>REFERENCIAS:</p> <p>(1) Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 13516/06.</p> <p>(2) Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 7846/72, 8772/77 y 10408/86.</p> <p>(3) Texto actualizado del Decreto - Ley 10.081/83, con las modificaciones introducidas por las Leyes 10462/86, 11477/93, 12063/98, 12257/99 y 12608/01.</p> <p>(4) Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10128/83 y las Leyes N° 10653/88, 10764/89, 13127/03 y 13342/05.</p>		

- La vinculación territorial se explicita en la jurisdicción o área delimitada para marcar el alcance de su validez (ámbito geográfico de vigencia de dicho accionar); se trata de una restricción inapelable ya que no es posible administrar o decidir sobre territorios que están fuera de la jurisdicción o territorio asignado a la institución en cuestión. Ello significa que las instituciones deben tener claro el “área de decisión correspondiente” que puede ser un área que delimita una

jurisdicción, un conjunto de líneas o franjas territoriales donde se ubica el objeto de interés, puntos o áreas discontinuas o bien una red compuesta por los nodos donde se ubican los beneficiarios de la institución. El Cuadro 2 muestra algunos ejemplos:

CUADRO 2. PROVINCIA DE BUENOS AIRES: INSTITUCIONES CON INFLUENCIA LOCAL SEGÚN OBJETO Y FORMA TERRITORIAL DEL ÁREA DE DECISIÓN				
	DECISIÓN SOBRE ÁREAS	DECISIÓN SOBRE LÍNEAS O FRANJAS	DECISIÓN SOBRE PUNTOS O ÁREAS DISCONTINUAS	DECISIÓN SOBRE REDES
INSTITUCIONES DE GOBIERNO	Ministerios del Gobierno Provincial Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	FERROBAIRES Autoridad del Agua (ADA) Dirección de Vialidad	Instituto Provincial de Lotería y Casinos	
INSTITUCIONES DE SERVICIO		Camuzzi Gas Pampeana Cooperativa Rural Eléctrica Tandil-Azul Ltda. (CRETAL)	Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA)	Centro Único Coordinador de Ablación e Implante Prov. de Bs. As. (CUCAIBA)
INSTITUCIONES DE FOMENTO O ASESORAMIENTO	Consejo Provincial de Emergencias		Fundación Banco Provincia	Red Provincial de Agencias de Desarrollo Local, Incubadoras de Empresas y Polos Tecnológicos
INSTITUCIONES DE DEFENSA SOCIOCOMUNITARIA	Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras		Iglesias, Clubes, Centros Comunitarios	
Fuente: Elaboración propia				

Dimensión Política: algunos indicadores para evaluar un entorno complejo

El segundo punto de vista depende del contexto social amplio; interesa la convergencia de circunstancias partidarias, color político de los distintos niveles de autoridad, presiones internas y externas, momento económico, etc. Para Calvo y Escolar (2005) en las dos últimas décadas, el proceso de “territorialización” o “provincialización” de la política pública ha dado nuevo valor a la prosecución de estrategias localistas, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales; de modo que los procesos de descentralización político-administrativos han favorecido a los actores públicos locales respecto a sus

pares nacionales, reduciendo el valor político de las “etiquetas” partidarias orientadas nacionalmente.

La superposición de arenas políticas en las que los actores toman decisiones los enfrenta a problemas de coordinación estratégica, tanto en términos de conformación de coaliciones como de implementación de políticas. Las decisiones territoriales, al igual que las demás decisiones políticas, dependen en gran medida de las oportunidades y conveniencias que el político evalúa en determinados momentos. En ese sentido, “la coexistencia de distintos colores partidarios en una coyuntura sincrónica influye en la fluidez de instrucciones que estructuran la red entre los distintos niveles jerárquicos y sectores de la conducción política” (Molina de Buono; 1999: 26).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, los 134⁷ municipios que la conforman presentan un variado abanico de colores partidarios, lo que plantea múltiples posibilidades de interacción con la estructura provincial y nacional a partir de las condiciones de confianza que se dan en las relaciones verticales y horizontales a través de la distribución de autoridades y su combinación con los partidos gobernantes. Así, y dada la gran dependencia de la provincia y de la nación, el poder de gestión de las instituciones territoriales queda sujeto a la armonía partidaria entre las distintas jerarquías de gobierno, al tamaño demográfico de los territorios y a la capacidad de negociación de los líderes para canalizar acciones de desarrollo local.

⁷ Con la sanción de la Ley 14.087, desde diciembre de 2009, el número de municipios de la Provincia se incrementó en uno, con la creación del Municipio de Lezama. Sin embargo, este caso no es considerado aquí, dado que recién en 2011 el electorado de esa comuna elegirá autoridades municipales.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expresado, las elecciones generales del 28 de octubre de 2007⁸ consagraron como Presidenta de la Nación a Cristina Fernández de Kirchner y como Gobernador de la Prov. de Buenos Aires a Daniel Scioli, ambos candidatos del Frente para la Victoria⁹. En el escenario bonaerense los candidatos a intendentes de raigambre justicialista se impusieron en 83 distritos, aunque divididos en tres partidos políticos (Cuadro 3): Frente para la Victoria (36 municipios), Partido Justicialista (26 municipios) y Partido de la Victoria¹⁰ (21 municipios). La Unión Cívica Radical ganó la intendencia en 15 municipios y la Coalición Cívica lo hizo en 6. También hay que destacar que 26 partidos políticos, agrupaciones y alianzas¹¹ se impusieron en un solo distrito, entre los cuales predominan los de anclaje local. Lo interesante de la elección de 2007 en la provincia de Buenos Aires, fue que a pesar de ser simultánea para todas las categorías, existió una alta fragmentación. El resultado de ello fue la conformación de un mapa político sumamente complejo, que obliga a la coordinación estratégica internivel, al tiempo que se constituye en un

⁸ En estos comicios se eligieron: en el distrito nacional, presidente y vicepresidente, 24 senadores y 130 diputados; en el distrito Prov. de Buenos Aires, gobernador y vicegobernador, 23 senadores y 46 diputados y; en los distritos municipales, intendentes y concejales

⁹ El Frente para la Victoria (FPV) es una alianza electoral de orientación centroizquierdista formada por el Partido Justicialista (PJ), el Partido de la Victoria (PV), el Frente Grande (FG) y el Partido Progreso Social (PPS), fundada en 2003 para sostener la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, quien finalmente resultó electo presidente de la Nación para el período 2003-2007. Se identifica con lo que ha dado en llamarse *kirchnerismo*.

¹⁰ En muchos municipios, el *kirchnerismo* no logró agregarse en la etiqueta Frente para la Victoria, presentándose de manera dividida como Partido Justicialista (PJ) y Partido de la Victoria (PV).

¹¹ Una de las estrategias electorales con la que se buscó administrar la creciente fragmentación de los sistemas partidarios municipales sobre los resultados eleccionarios provinciales y nacionales consistió en la presentación de listas colectoras. En la provincia de Buenos Aires, el FPV presentó una única fórmula para los niveles nacional y provincial, Fernández de Kirchner-Cobos y Scioli-Ballestrini, respectivamente, pero no coincidió en listas únicas en muchos municipios, donde se presentaron múltiples candidatos "kirchneristas". En varios distritos, candidatos a intendentes provenientes del radicalismo acordaron conformar listas con los candidatos del FPV para gobernador y presidente. Esta "alianza" fue denominada formalmente Frente Cívico de Concertación para cada municipio en que se constituyó, y reconocida comúnmente como "Radicalismo K". Asimismo, en muchos municipios donde los partidos vecinales se encontraban a cargo de la Intendencia y sus líderes apuntaban a ser reelectos en sus cargos, también se conformaron acuerdos con el FPV para garantizar la simultaneidad de arrastres positivos.

condicionante clave al poder de gestión de las instituciones, principalmente, del nivel local.

Asimismo, por decisiones políticas se generan delimitaciones territoriales provisorias, mediante convenios de cooperación entre unidades administrativas del mismo o distinto nivel, diferentes formas de asociación para mejorar la presencia de lo local en lo nacional o en lo internacional, consorcios intermunicipales, acuerdos entre organizaciones públicas y privadas, etc. Las necesidades de prestación de servicios que impliquen escalas mayores, la planificación regional y otros temas comunes, requieren de la existencia de órganos supramunicipales, enmarcados en el concepto de regionalización, propiciando así el asociacionismo municipal. Algunos ejemplos en la Prov. de Buenos Aires son: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)¹², Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)¹³, Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense (UPSO)¹⁴, entre otros.

¹² Sociedad constituida por la Prov. de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires en partes iguales para la gestión de los RSU que se generan en la ciudad mencionada y en el Conurbano Bonaerense.

¹³ Herramienta de gestión que permite nuclear a siete municipios en la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes. Integran el COMCOSUR los Municipios de Quilmes Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús y Lomas de Zamora.

¹⁴ Instituciones intervinientes en su creación: Universidad Nacional del Sur (UNS), Gobierno de la Prov. de Buenos Aires, Corredor Productivo del Sudoeste de la Prov. de Buenos Aires (disuelto), Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional (CIDERE), Asociaciones de Apoyo Local, Asociación Pro-Estudios Superiores de Tres Arroyos (APRESTA) y Fundación de la Universidad Nacional del Sur.

CUADRO 3. PROV. DE BUENOS AIRES: PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES Y ALIANZAS, POR SECCIÓN Y MUNICIPIO, QUE GANARON LA INTENDENCIA EN LA ELECCIÓN 2007								
PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES Y ALIANZAS	SECCIONES ELECTORALES							
	1ª SECCIÓN Total Electores: 3.543.636	2ª SECCIÓN Total Electores: 503.529	3ª SECCIÓN Total Electores: 3.581.080	4ª SECCIÓN Total Electores: 454.235	5ª SECCIÓN Total Electores: 993.343	6ª SECCIÓN Total Electores: 557.836	7ª SECCIÓN Total Electores: 235.556	SECCIÓN CAPITAL Total Electores: 459.229
134-FRENTE PARA LA VICTORIA	Campana, del Pilar, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Ituzaingó, J. C. Paz, Merlo, Moreno, Tres de Febrero	E. de la Cruz	Florencio Varela, La Matanza, Lobos, Magdalena	Alberti, Bragado, C. Tejedor, Chivilcoy, Gral. Pinto, Gral. Viamonte, Gral. Villegas, Trenque Lauquen	Gral. Belgrano, Las Flores, Lobería, Necochea, Pdo. de la Costa, Villa Gesell, Pila, Rauch, Tordillo	B. Juárez, Laprida, Monte Hermoso, Patagones	Tapalqué	
2-PARTIDO JUSTICIALISTA	Hurlingham, Luján, Malvinas Argentinas, San Fernando, Suipacha	Salto, San Nicolás, Zárate	Avellaneda, Berazategui, E. Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora	Chacabuco, F. Ameghino, Lincoln, Pehuajó	Ayacucho, Gral. Madariaga, Gral. Paz, Pinamar	A. Alsina, Bahía Blanca, Gral. La Madrid, Salliqueló, Tornquist		
54-PARTIDO DE LA VICTORIA	Mercedes, San Miguel	Arrecifes, Baradero, Colón, Rojas, San A. de Giles	Alte. Brown, Berisso, Cañuelas, Ensenada, Lanús, San Vicente	Gral. Arenales	Balcarce, Gral. Alvarado, Gral. Lavalle, Mar Chiquita		Gral. Alvear, Olavarría, Roque Pérez	
3-UNIÓN CÍVICA RADICAL	Navarro		Brandsen, Punta Indio	Nueve de Julio	Chascomús, Gral. Guido, Maipú, San Cayetano, Tandil	Cnel. Dorrego, Cnel. Pringles, Daireaux, Pellegrini	Bolívar, Saladillo	
507-FRENTE COALICIÓN CÍVICA				Hipólito Yrigoyen, Rivadavia	Dolores	Saavedra	Azul, Veinticinco de Mayo	
231-MOVIMIENTO H.A.C.E.R. BS. AS.		Cap. Sarmiento				Cnel. Suárez		
230-INTEGRACIÓN Y MOV. SOCIAL					Castelli	Villarino		
17-PARTIDO PROGRESO SOC.								La Plata
OTROS PARTIDOS (1)	Escobar (2), Gral. San Martín (3), Marcos Paz (4), Morón (5), San Isidro (6), Tigre (7), Vicente López (8)	Carmen de Areco (9), Pergamino (10), Ramallo (11), San Pedro (12), San A. de Areco (13)	Presidente Perón (14), Quilmes (15)	Carlos Casares (16), Junín (17), Leandro N. Alem (18)	Gral. Pueyrredón (19), Monte (20)	A. González Chaves (21), Cnel. Rosales (22), Guaminí (23), Puán (24), Tres Arroyos (25), Tres Lomas (26)		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Honorable Junta Electoral de la Prov. de Buenos Aires; 2007

(1) Partidos Políticos, Agrupaciones y Alianzas que ganaron la elección 2007 en un solo Municipio: 1ª SECCIÓN: (2) 199-Partido Unidad Federalista (PA.U.FE.); (3) 1324-Frente Cívico para la Concertación Vecinal; (4) 1306-Frente Cívico Concertación vecinal Marcos Paz; (5) 450-Nuevo Morón; (6) 1310-Frente Cívico Concertación Acción Vecinal San Isidro es distinto; (7) 193-Acción Comunal; (8) Frente Comunal Vecinal de Vicente López. 2ª SECCIÓN: (9) 484-Nueva Alternativa Carmeña; (10) 1308-Frente Concertación Integración Cívica Pergaminense; (11) 1323-Frente Cívico Concertación Acción por Ramallo; (12) 1322-Frente Cívico Concertación Acción San Pedro; (13) 646-Acción Comunal por San Antonio de Areco. 3ª SECCIÓN: (14) 648-Participación de Ciudadanos Libres para el Cambio; (15) 225-Polo Social. 4ª SECCIÓN: (16) 609-Agrupación Municipal Casarense; (17) 1317-Frente Cívico Concertación Junín por Todos; (18) 1309-Frente Cívico Concertación Unión por Todos. 5ª SECCIÓN: (19) 364-Acción Marplatense; (20) 1305-Concertación UNA. 6ª SECCIÓN: (21) 440-Unión Vecinal de Adolfo González Chaves; (22) 382-Integración Vecinalista Rosaleña; (23) 1302-Unión y Alianza 2007; (24) 1326-Frente Vecinal para el Crecimiento Local; (25) 194-Movimiento Vecinal; (26) 488-Unión Vecinal.

Dimensión socio-comunitaria: demandas sociales y fragmentación de intereses

El punto de vista sociocomunitario está vinculado al grado de organización de los demandantes, los habitantes de un territorio que presentan sus requerimientos a las instituciones de gobierno. Este aspecto está ligado a la identidad o sentido de pertenencia, del cual deriva la capacidad de generar compromiso en los actores locales. Para evaluar el clima socio-comunitario de un lugar y medir su distribución territorial, conviene utilizar indicadores de la comunidad organizada y también de las demandas difusas.

Las demandas sociales organizadas (uniones vecinales, cámaras, asociaciones ambientalistas, etc.) no tienen poder explícito sobre el territorio, pero pueden incidir de alguna manera en los destinos de sus lugares, ya que representan y canalizan necesidades sociales localizadas. Su poder se manifiesta en favorecer o negar el apoyo político a las autoridades, puesta la población que representan debe ser satisfecha ante la opinión pública.

Si bien no se cuenta con estadísticas confiables y comparables, las demandas sociales difusas están representadas por las de los habitantes carenciados individuales; es decir la población solicitante de diferente tipo de asistencia social. El registro sistemático de familias asistidas por algún programa social (Ej.: Programa Más Vida, Programa Comadres, Programa de Responsabilidad Social Compartida Envió, etc.) permitiría diferenciar territorialmente las decisiones de política social e identificar y evaluar las áreas con diferentes carencias.

COMENTARIOS FINALES

El poder de gestión de las instituciones, llevado al campo de la geografía, implica adoptar conceptualizaciones que prioricen relaciones sociales y relaciones de poder territorializadas; es decir, que dentro de una estructura social real (aquella que se concreta en un territorio), las relaciones de poder no vienen representadas exclusivamente por la dialéctica social, sino que además, y siempre, implican una dialéctica espacial.

Desde el punto de vista metodológico, tres dimensiones permiten evaluar el poder de gestión de las instituciones con incidencia territorial: normativo, político y sociocomunitario. Los tres constituyen modalidades de relación social basados en objetivos diferentes, de tal modo que el investigador puede variar el peso de cada dimensión según los objetivos que se persigan en cada proyecto.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo, 2005, 389 p.

COLL, Jean Louis. Las instituciones y los geógrafos enfrentados a las recomposiciones territoriales; *Revista de Geografía Norte Grande* [en línea]; N° 28, 2001, p. 65-71 [citado Enero 23, 2011]. Disponible en World Wide Web: http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N28/art07.pdf

FURLANI de CIVIT, María E. y MOLINA de BUONO, Gladys. *Aclaraciones sobre áreas de influencia frente a efímeros territorios organizacionales*. Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, 2001, 61 p.

FURLANI DE CIVIT, María E. y GABAY, R. Eliana. *El desarrollo local: una estrategia para la gestión municipal*. V Seminario de la REDMUNI; Mendoza, 9 de octubre de 2003.

GIDDENS, Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1995.

LACOSTE, Yves. *Geopolitique: la longue histoire d'aujourd'hui*. Paris: Larousse, 2006

LANZINI, Erica y QUILICI, Federico. *Coordinación electoral ¿ascendente o descendente? La elección del Frente para la Victoria en la provincia de Buenos Aires en el año 2007*. IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Santa Fe, agosto de 2009.

MOLINA DE BUONO, Gladys. *Puntos de vista sobre el territorio municipal. Límites para el desarrollo local* [en línea]. V Seminario Nacional de REDMUNI, 2003, 15 p. [citado Junio 23, 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/de%20buono.pdf>

MOLINA DE BUONO, Gladys y FURLANI DE CIVIT, María E. (coord.). *Teoría, método, práctica. Proceso metodológico para la toma de decisiones en un territorio local*. Mendoza: Zeta, 2005, 356 p.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Traducido por A. Bárcena. México: FCE, 1993, 190 p. Traducción de: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

REED, Michael. *The Sociology of Organizations. Themes, Perspectives and Prospects*. New York: Harvester, 1992

RIVAS LEONE, José A. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones; *Reflexión Política* [en línea]; Nº 9, 2003, p. 37-46 [citado Enero 21, 2011]. Disponible en World Wide Web: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf>

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografía Política*. Madrid: Síntesis, 1992.