

# **Hacia un nuevo modelo de gestión local**

**Municipio y Sociedad Civil en Argentina**

**FLACSO - Biblioteca**

## Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

### Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *El barrio* de Xul Solar, 1953.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

# Hacia un nuevo modelo de gestión local

## Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO  
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

### Coordinación editorial

Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

J. Arocena, M. Díaz de Landa, C. Parmigiani de  
Barbará, E. Arnoletto, E. Beltrán, C. Tecco, G.  
Nardacchione, O. Madoery, M. Cingolani, M.  
Ciuffolini, G. Nafria, D. Arroyo, J. Marsiglia, H.  
Cormick.



**FLACSO**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales  
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC  
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica  
de Córdoba

## ÍNDICE

---

### **FLACSO . Biblioteca**

Presentación .....	7
Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión .....	13
Daniel García Delgado	

#### PARTE 1

### **La Gestión Pública Local**

El desarrollo Local frente a la Globalización .....	43
José Arocena	
Redes de influencia política, poder y desarrollo local .....	59
Martha Díaz de Landa	
M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal .....	73
Eduardo Jorge Arnoletto	
Eduardo Beltrán	
El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales .....	107
Claudio Tecco	
De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización? .....	125
Gabriel Nardacchione	

## PARTE 2

### **El desarrollo local**

La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario.....	155
Oscar Madoery	
Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la provincia de Córdoba .....	187
Martha Díaz de Landa, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de caso de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba .....	233
Mónica Cingolani	
Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores .....	263
María Alejandra Ciuffolini	
El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires .....	293
Graciela S. Nafría	

## PARTE 3

### **La política social local**

Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina .....	315
Daniel Arroyo	
La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante .....	329
Javier Marsiglia	
Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense .....	341
Hugo Cormick	

# ALGUNOS PROBLEMAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE\*

---

Hugo Cormick

## PRESENTACIÓN

En este trabajo se intenta caracterizar, en función de aspectos institucionales, económico-financieros y políticos, las nuevas condiciones estructurales que definen las responsabilidades de los gobiernos municipales, con particular acento en los del Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires.

Se trata de mostrar que estas nuevas condiciones generan un cambio en la percepción social respecto de los municipios. Esto significa que, de la visión tradicional que identificaba al municipio como "administrador y prestador de servicios públicos locales" se pasa a situaciones en las que se reclama que el municipio asuma responsabilidades novedosas relacionadas con la salud, la educación, la seguridad, el empleo, etc.<sup>1</sup>

\*La realización de este trabajo comenzó en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Agradezco los comentarios y sugerencias de José Luis Coraggio y Gustavo Badía. Una versión previa fue publicada en la revista *Aportes*, Año 4, N° 8 (verano, 1997).

1. Como ejemplo de esto, cabe señalar que en la disputa electoral por la municipalidad de San Miguel, para las elecciones de octubre de 1997 las principales cuestiones que se procesan en la campaña electoral se vinculan con la seguridad, la salud y el empleo, cuestiones que no forman parte del acervo tradicional del municipio y que suelen relacionarse con responsabilidades provinciales o nacionales.

Asimismo, se propone que, para afrontar estas nuevas condiciones, los municipios deberán reformular su modelo tradicional de vinculación con la sociedad y de gestión interna, ya que ambas dimensiones, de opaca utilidad para un modelo de sesgo administrativista, se transforman en una restricción en caso de pretender asumir competencias relacionadas con estas nuevas demandas.

## EL ÁMBITO MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Las importantes transformaciones ocurridas, a nivel mundial, particularmente en el campo económico, pero que ha tenido impacto en los terrenos social y político, han generado un cúmulo de decisiones específicas, ejecutadas durante los últimos años, principalmente por el estado nacional. Estas pueden identificarse como procesos de desregulación, desmonopolización, privatización y descentralización (Oszlak, 1994).

En lo que respecta a nuestro país, estas transformaciones se manifiestan en la reformulación respecto de la extensión y la amplitud de las competencias del estado nacional durante los últimos años. Esto ha dado lugar a una redefinición de las competencias y roles de otras instancias estatales, vg, las provincias y los municipios. Por otro lado, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y los actores sociales locales han debido acomodar su accionar. Un ejemplo en este sentido es el proceso de privatización de servicios públicos que ha obligado a los municipios a establecer nuevas formas de relación con las empresas prestadoras de estos servicios.

Sin embargo, es válido afirmar que estos procesos han sido acompañados de una marcada desestatización, entendida como el vaciamiento de la capacidad del propio estado para ejercer funciones que, aún en un proceso como el señalado, son consideradas exclusivas del ámbito público. Con esto se hace referencia, de manera paradigmática pero no excluyente, tanto a la debilidad del sistema institucional, expresada en el escaso control parlamentario y judicial sobre la acción del Poder Ejecutivo, como al bajo nivel de calidad de las prestaciones que continúan en manos del Estado.

Esta referencia a la desestatización debe ser tomada en consideración al discutir las funciones que ejercen los municipios, ya que las responsabilidades que en muchos casos deben asumir no son resultado de un proceso planificado sino de situaciones de hecho ante las que las autoridades locales deben necesariamente tomar posición. Reconocer este punto de partida permite afirmar que las nuevas funciones de las que se hablará han surgido de condiciones históricas

específicas y de un fuerte cúmulo de determinaciones externas y no necesariamente de una formulación programática formal del rol que, teóricamente, debe ejercer un municipio.

A partir de lo señalado, es posible hablar de la necesidad de encarar un proceso general de reestatización, identificado a través de dos situaciones analíticamente diferentes pero que requieren un tratamiento simultáneo. Estas corresponden, en primer lugar, a la necesidad de consolidación del sistema institucional y, en segundo término, a la recuperación de la capacidad de acción del estado (tanto a nivel nacional como provincial), teniendo en cuenta su nuevo mapa de competencias.

En el primer sentido, se incluye la necesidad de la recuperación de funciones básicas como la legislativa (en lo relacionado con la capacidad de expresión de la pluralidad política y de control de las acciones del ejecutivo), el ejercicio de la justicia (en lo referido a la capacidad de ejercer control sobre el ejecutivo y de brindar justicia creíble al conjunto de la sociedad) y la necesidad del ejercicio genuino de la función específica de control, tanto a través de organismos tradicionales como de los de más reciente creación, ya que la capacidad de éstos para efectivizar el ejercicio de sus competencias está limitada por un conjunto de restricciones entre las que no es menor la capacidad de los ejecutivos nacional y provinciales para eludir los sistemas de control horizontal.<sup>2</sup>

En el segundo sentido, dicho proceso de reestatización supone que el Estado en su conjunto asuma funciones de planificación global, regulación, promoción de la actividad económica, articulación de intereses heterogéneos, fomento de la participación ciudadana; es decir, como denominan algunos autores, generar un "Estado catalítico".<sup>3</sup> Así, la crisis del cuestionado modelo de Estado empresario (y de intervenciones indiferenciadas)<sup>4</sup> dé lugar a un nuevo tipo de Estado, con un campo de intervención más restringido, pero con capacidad real para ejercer las funciones que tenga asignadas.

Este es el contexto en el que se inscribe la discusión acerca de la reformulación de las funciones del municipio, institución que exige también la consolidación de su rol institucional. Tal reformulación requiere tanto de una mayor clarificación acerca de sus funciones como de un conjunto de garantías para su cumplimiento. Dicho de otro modo, si se plantea la necesidad de que los municipios asuman nuevas competencias y responsabilidades, éstas deberán estar acompa-

2. Véase, en relación con esto O'Donnell (1993).

3. Ver Oszlak (1994) y Osborne y Gaebler (1994).

4. Evans (1996).



ñadas de un auténtico proceso de fortalecimiento institucional que incluya una nueva estructura normativa, recursos acordes con las responsabilidades transferidas y asistencia técnica que permita reorganizar la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, el desafío de asumir una transformación como la enunciada, debe incluir un serio proceso de reorganización institucional y organizativa que le permita superar el aislamiento y la competencia interinstitucional y que comience a considerar al Área Metropolitana como una región sobre la que se deben generar políticas globales de las que los municipios no pueden estar ausentes.

## EL ÁMBITO MUNICIPAL. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Para precisar el objeto de estudio se tomarán en consideración tres dimensiones de análisis que permiten identificar los alcances y restricciones del accionar del ámbito municipal. Estas dimensiones son la institucional o normativa, la económica financiera y la política.

Por dimensión institucional o normativa se entiende básicamente al conjunto de normas que crean la institución de gobierno municipal en una provincia determinada y que regulan su funcionamiento. El análisis de esta dimensión tiene por finalidad identificar las restricciones y posibilidades específicas con que cuentan los municipios y reconocer las posibilidades de ejercer o no determinadas competencias.

En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, esta dimensión hace referencia a la Constitución Provincial,<sup>5</sup> a la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto/Ley 6769/58 y sus modificatorias), y a la diversa legislación dictada por el gobierno de la provincia con efectos sobre el funcionamiento de los municipios. Además, existe una importante legislación que regula las relaciones económicas entre cada provincia y sus municipios a la que se hará referencia en párrafos siguientes. Cabe agregar, que en la dimensión institucional pueden incluirse las instituciones creadas para regular la relación entre la provincia y los municipios o las encargadas de ejercer el control sobre los actos de los gobiernos municipales.

5. Aunque, naturalmente, todas las constituciones provinciales toman como referencia a la Constitución Nacional. A esto corresponde agregar que, en ocasiones, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado acordadas referidas al orden municipal (ver Cormick y Weisert, 1992).

En este caso particular corresponde hacer referencia al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires como órgano encargado de esa función.

La dimensión económico-financiera corresponde a la identificación de los recursos y los gastos de los gobiernos municipales. Esto incluye, por un lado, la referencia a la normativa que da lugar a la extracción y asignación de tales recursos, entre las que se destacan las leyes de coparticipación municipal y otra legislación vinculada, por ejemplo, con la prestación municipal de servicios de salud o con el mantenimiento de la red vial. Por otro lado, incluye la identificación de las fuentes de financiamiento (tanto sea propia como externa) así como la forma de distribución del gasto (según las diversas metodologías existentes para clasificar el gasto público). El análisis de esta dimensión tiene por objetivo reconocer las capacidades específicas de orden económico financiero con que cuentan los gobiernos municipales para ejercer sus competencias o, dicho de otro modo, los límites económico-financieros de la acción municipal.

Finalmente, la dimensión política da cuenta de un campo de acción menos regulado y que se relaciona con los alineamientos políticos que se dan entre gobernantes y funcionarios de diversos niveles institucionales (por ejemplo, de una provincia y de un municipio). La importancia de esta dimensión radica en que una lectura tradicional de las relaciones entre las instituciones provinciales y municipales supone únicamente el vínculo institucional expresado en particular a través del dictado de normativa y de las transferencias de recursos. Sin embargo, la transferencia de recursos extraordinarios, la realización de obras públicas provinciales en un distrito determinado o la obtención del aval para un crédito surgen de negociaciones eminentemente políticas que exigen subordinaciones, contraprestaciones, etc., que no suelen quedar registradas en los documentos formales.<sup>6</sup>

La identificación de la forma particular en que cada una de estas dimensiones incide sobre el nivel de gobierno municipal en una provincia determinada puede ilustrar acerca de los límites y posibilidades concretas con que cuentan los municipios para desarrollar sus acciones ante la sociedad y para establecer sus vínculos con otros niveles estatales.

A reserva de referencias más específicas, es legítimo adelantar que, en el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, la articulación de tales dimensiones da lugar a una presencia municipal débil ante la sociedad y ante otras instancias estatales. Esta debilidad de la presencia municipal restringe

6. Para un análisis más exhaustivo de estas dimensiones, véase Cormick y Weisert (1992) y para el análisis particular de la dimensión política, véase Pérez (1991).

la capacidad para ejercer con eficacia las competencias clásicas del gobierno municipal (como ejemplo típico, el mantenimiento de la infraestructura urbana) y, a su vez, aparece como una fuerte limitación para que los municipios afronten nuevos reclamos que surgen desde distintos sectores de la sociedad. En este caso se puede hablar de demandas tan disímiles como el problema del empleo o la protección del medio ambiente, para las que los municipios no están en condiciones de hacerse cargo.<sup>7</sup>

Por otra parte, como consecuencia de esta particular articulación de dimensiones, surge un tipo específico de gestión que puede identificarse como administrativista. Entre sus características sobresalientes se destacan la orientación dominante a la reproducción del aparato municipal, la fuerte incidencia de los gastos administrativos (particularmente de personal) en el conjunto del gasto y la escasa "iniciativa" del municipio para prever las demandas de la sociedad, como manifestación particular de la ausencia casi absoluta de planificación de las intervenciones gubernamentales.

Este conjunto de afirmaciones no debe omitir la pregunta acerca de cuáles son las reales posibilidades con que cuentan los gobiernos locales para generar nuevas y más eficaces formas de gestión y de relación con la sociedad. Sin caer en postulados absolutistas, es válido sostener que en las actuales condiciones, las posibilidades que tienen los municipios de modificar su tradicional modalidad de gestión son relativamente escasas.

Finalmente, en el análisis de las posibilidades de reorientar la gestión municipal, es necesario distinguir aquellas cuestiones sobre las que el gobierno municipal tiene capacidad de acción de aquellas sobre las que no puede intervenir, debido a que corresponden a competencias de otros niveles institucionales. En el primer caso, corresponde identificar cuál es la real capacidad de acción con que cuenta el municipio para hacerse cargo de su ejercicio, mientras que en el segundo caso cabe pensar en las posibles estrategias para que los gobernantes locales instalen tales temas en la agenda de los otros niveles institucionales. Ejemplo del primer caso es el cumplimiento de las funciones de mantenimiento de la vía pública (que en muchos municipios del Conurbano Bonaerense está a cargo de la Unidad Ejecutora de Programas Sociales del Conurbano Bonaerense), mientras que un ejemplo del segundo tipo sería el debate sobre cuáles recursos deberían ser identificados como propios del municipio (lo que daría lugar a su eventual transferencia de la provincia a los municipios).

7. En el caso del empleo, téngase en cuenta que la respuesta tradicional de los niveles estatales consistía en el empleo público, particularmente en las empresas públicas. Hoy esta posibilidad está bastante acotada.

## Dimensión institucional

Al tomar en consideración la dimensión institucional, la primera cuestión que se hace presente en el análisis es que la visión del municipio que ha prevalecido en la tradición institucional argentina es la que ha puesto el acento en el concepto de administración más que en el de gobierno.

Sin embargo, esta situación ha sufrido modificaciones. Así, particularmente desde el año 1984 comenzó un proceso de reforma de constituciones provinciales,<sup>8</sup> cuyo resultado, en lo referido al ámbito municipal, puede ser condensado en el concepto de "autonomía" propuesto por Hernández (1984) quien señala que la autonomía municipal para ser efectiva debe abarcar los niveles administrativo, económico-financiero, político e institucional.

Como consecuencia de estas reformas ha aumentado el número de municipios de diversas provincias que elaboran su propia Carta municipal lo que expresa, al menos en el aspecto formal, un mayor grado de autonomía y de capacidad de decisión sobre su futuro institucional.

Este proceso de ampliación de la autonomía municipal ha tenido un hito importante con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la que ha avanzado sobre el clásico artículo 5º, dando lugar a la consagración institucional del concepto de autonomía municipal mencionado previamente. Esto se observa en el artículo 123 que establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

Ahora bien, en la medida en que los municipios no han logrado hasta el momento materializar su autonomía institucional por medio de una mayor y más genuina capacidad de extracción y asignación de recursos, estas perspectivas, con ser halagüeñas, no dejan de ser insuficientes.

8. Es útil señalar que varias de las constituciones dictadas en 1957, son innovadoras en el tema municipal. Este es el caso de las constituciones de las provincias del Neuquén, del Chubut y de Misiones. Con las reformas constitucionales producidas a partir de 1984, la autonomía municipal adquiere mayor envergadura, ya que en todas las provincias en las que se reformó la Constitución se autoriza a los municipios a dictar su propia carta y leyes orgánicas, estableciendo cierto tipo de restricciones relacionadas con el número mínimo de habitantes (excepto en el caso de la provincia de La Rioja -art. 154- que no establece más restricción que la obligación municipal de contar con un Departamento Ejecutivo y un Deliberativo). En la mayor parte de los casos, la constitución provincial agrega restricciones tales como el respeto al régimen representativo republicano y democrático, sistema de gobierno con departamento ejecutivo unipersonal y deliberativo colegiado, régimen electoral directo y régimen legal de control del gasto (véase, por ejemplo, el caso de la Constitución de la provincia de San Juan, art. 241 y siguientes).

El carácter restrictivo de la dimensión institucional es particularmente evidente en el caso de la provincia de Buenos Aires. La reforma de la Constitución Provincial, realizada con posterioridad a la de la Constitución Nacional, mantuvo intacto el capítulo referido al régimen municipal de la anterior Constitución Provincial que, como se tendrá presente, no incorpora los conceptos de gobierno y de autonomía locales e identifica al municipio como administrador y prestador de servicios locales.<sup>9</sup> De esta manera, se piensa al municipio como una suerte de "administrador de consorcio" que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas.

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades<sup>10</sup> pone el acento en el cumplimiento de aspectos jurídico institucionales más que en consagrar principios que garanticen la eficacia de la gestión municipal. En otras palabras, predomina una visión administrativista y formalista de la acción municipal, que identifica al municipio con la ejecución de decisiones que se toman en el nivel provincial.

Una de las consecuencias más graves de esta perspectiva es la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser un nivel estatal con competencias relevantes no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento social ante su incapacidad para dar cuenta de las demandas de los diversos actores y grupos sociales.

## Dimensión económico-financiera

Si se aborda el análisis de esta dimensión desde el punto de vista de la participación de los municipios en el conjunto del gasto público nacional, lo que se destaca es la baja participación del gasto municipal en esta distribución.

9. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires incluye un capítulo titulado "Del Régimen Municipal" que comprende desde el artículo 190 al 197. El artículo 190 establece que "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...". Por otra parte, el artículo 193, inciso 2) indica que "Toda creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales". No hace falta demasiado esfuerzo para valorar el carácter oligárquico y anacrónico de esta pervivencia constitucional y la enorme distancia que guarda con el actual concepto de "presupuesto participativo".

10. Decreto/Ley 6769/58 y sus modificatorias.

El cuadro que se presenta a continuación informa, aunque sea en forma resumida, sobre el peso de esta participación restringida en el gasto público para los municipios de todo el país, en comparación con otros niveles estatales.

#### Distribución del gasto público en Argentina según jurisdicción (En porcentajes)

	1980	1993	1994
Nacional	66, 29%	53, 14%	54, 18%
Provincial	29, 27%	39, 38%	38, 48%
Municipal	5, 44%	7, 48%	7, 34%

Fuente: Cuadro elaborado por Alejandro López Accotto (1996) con base en datos de FIEL (El Gasto Público en Argentina) y Ministerio del Interior.

Cabe observar, a través de la información brindada por este cuadro que, si bien tanto las provincias como los municipios han incrementado en proporciones similares su participación en el gasto total, la diferencia radica en que la participación municipal continúa anclada en valores de muy escasa significación.<sup>11</sup>

El análisis de los recursos municipales en la provincia de Buenos Aires muestra que alrededor de un tercio de los recursos municipales son originados en la jurisdicción provincial (particularmente, a través de la coparticipación municipal), por lo que su ingreso a las arcas municipales depende de un conjunto de variables y de decisiones no controladas a nivel local (por ejemplo, la alícuota de los tributos coparticipables es fijada por la legislatura provincial y esto incide sobre el monto de la coparticipación).

11. Para poder hacer más significativa la referencia se puede considerar el gasto municipal como porcentaje del Producto Bruto Interno. Esta medición es útil para poder considerar a qué proporción del total de riqueza generada equivale el gasto que se realiza por la jurisdicción local. Obviamente, habría que comparar las competencias y destinos de dicho gasto para poder realizar un análisis más ajustado, pero es evidente que la magnitud de los recursos que se manejan, y que son los que posibilitan el gasto, son una evidencia concreta del papel que juega cada jurisdicción en el reparto del poder entre los distintos ámbitos administrativos.

Solamente a título de ejemplo restringido, puede tomarse en consideración que en Argentina, el gasto municipal medido como porcentaje del PBI alcanzó para el año 1994 un valor de 2,1%. En cambio en España, este valor está cercano al 7%. Esto significa que, independientemente del volumen global de la economía, España destina al gasto municipal recursos que, en términos relativos, más que triplican la proporción del gasto argentino en el mismo dominio. (López Accotto, 1996).

Además de la restricción "original" de recursos, los municipios del Conurbano Bonaerense enfrentan permanentes dificultades para la recaudación de sus recursos propios (tasas de Alumbrado, Barrido y Limpieza y de Seguridad e Higiene, principalmente). Estas dificultades tienen origen en una situación en la que se combinan la caída de los ingresos de los contribuyentes, inadecuados sistemas de información, registro y control por parte de los municipios e, incluso, la ya mencionada baja credibilidad que sufren los gobiernos municipales, lo que sirve como "argumento" para evasión de las tasas. Esto enfrenta a los gobiernos locales ante diversas opciones: por un lado, exigir los pagos de manera compulsiva; por otro, aplicar mecanismos singulares de recaudación, consistentes en la transferencia de deudas a acreedores privados y en tercer término, hacerse cargo de la situación de crisis, aceptando la morosidad, con la consiguiente reducción de sus ingresos propios. En todos los casos entran en juego los efectos redistributivos de cada acción, así como la justicia de su aplicación u omisión.

**Ingresos de los municipios de la PBA 1995 (en miles de \$)**

Área	Ingresos corrientes (1)	De jurisdicción municipal	De otras jurisdicciones	Coparticipación municipal	Otros ingresos corrientes	Ingresos de capital (2)	TOTAL (1+2)
Conurbano							
Absoluto	1533974	1058329	475645	383454	92191	7431	1541405
%	99,52	68,66	30,86	24,88	5,98	0,48	100,00
T. Mpios. PBA							
Absoluto	2612715	1697929	908984	735846	173138	22018	2634733
%	99,16	64,44	34,50	27,93	6,57	0,84	100,00

Fuente: Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía (1997).

Por otra parte, si los gobiernos locales pretenden incrementar sus recursos a través de mayor aporte provincial, deberán generar estrategias no convencionales, o no institucionales para alcanzar una mayor cuota de recursos. No hay duda que aquellas autoridades que se ven obligadas a recurrir a tales mecanismos quedan de algún modo "obligadas" respecto de quien se los transfirió, en lo que podría identificarse como una relación de subordinación a cambio de ventajas.

Debe señalarse, sin embargo, que el análisis de la evolución de la recaudación en los municipios, tanto del Conurbano Bonaerense como del conjunto de la provincia muestra un significativo incremento de la capacidad extractiva. Aquí la pregunta que cabe es si este aumento se logra con una reducción de la masa evasora o con un aumento de la presión fiscal sobre la población tradicionalmente contribuyente.

Si el análisis se realiza desde el punto de vista del gasto, se observa que en el grueso de los municipios del Conurbano Bonaerense, el gasto está dominado por los gastos corrientes, (alrededor del 90%, de los que un 60% son gastos en personal). En general, este es un indicador de una organización pública fuertemente orientada a su propia autorreproducción, independientemente de que deba analizarse con mayor detenimiento el tipo de funciones que cumple el personal de los municipios.<sup>12</sup>

**Gastos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires 1995 (en miles de \$)**

Área	Gasto corriente (1)	Personal	Gasto de capital (2)	Trabajos públicos	TOTAL (1+2)
Conurbano Bonaerense					
Absoluto	1475497	885078	129964	107424	1605461
%	91,90	55,13	8,10	6,69	100,00
Total de municipios de la Provincia de Buenos Aires					
Absoluto	2535654	1544015	284448	221756	2820102
%	89,91	54,75	10,09	7,86	100,00

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía (1997).

Aunque sea obvio decirlo, esta proporción del gasto en personal no redonda en la satisfacción de los ciudadanos/contribuyentes/usuarios<sup>13</sup> por la calidad de los servicios ni por la atención recibidos, ni en beneficio de las autoridades por contar con personal calificado e idóneo, ni del propio personal por acceder a ingresos y condiciones laborales satisfactorias y prestigiantes. Esto lleva a concluir que el gasto en personal, por su peso propio, incide negativamente sobre todos los aspectos de la gestión estatal.

12. Aun tomando en consideración las diferencias entre la Argentina y Chile en muchos aspectos de la organización pública, es notable destacar que, según un estudio reciente, en los municipios de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, el promedio de gastos en Personal alcanza al 19,2%, mientras que el promedio de Gastos Administrativos llega al 10%, los que sumados se ubican en el 29%. El resto de los gastos se distribuye entre Servicios Comunitarios (18,4%), Transferencias (34,8%) e Inversión (14,6%). Aunque es necesaria una comparación más en detalle, las cifras globales parecen indicar una tendencia diferente en la orientación del gasto (Sepúlveda, 1996).

13. No necesariamente todas estas dimensiones se hacen presentes en cada uno de los habitantes mayores de edad (un contribuyente puede no ejercer la ciudadanía en ese distrito y puede haber usuarios de los servicios municipales que no reúnan las otras condiciones). (Ver Badía, Cormick y otros, 1993.)



## Dimensión política

En lo que hace a la dimensión política, puede constatarse que los sistemas de acumulación política local están tensionados por dos tendencias extremas. En primer lugar, se observa una tendencia a relaciones radiales: los distritos locales (municipios) se vinculan individualmente con un centro de poder (el gobierno provincial) hacia el que canalizan sus demandas. Esta relación se establece en condiciones de asimetría estructural y favorece las posibilidades de subordinación y disciplinamiento por parte de la provincia.

En buena medida, esta situación surge de las referidas condiciones de escasa autonomía y se origina tanto en el tipo de competencias que ejercen los municipios como en la falta de recursos. Esta relación se hace más compleja en el acceso a los distintos niveles del Ejecutivo provincial, ya que las negociaciones con los ministerios y secretarías genera nuevos vínculos de subordinación entre autoridades locales y funcionarios provinciales.

En segundo lugar, en cada distrito se generan procesos de fortalecimiento de poderes locales, que sustentan su autoridad en el disciplinamiento político de la base electoral del distrito, la que sirve como instrumento de negociación y como garantía de sobrevivencia política e institucional de los grupos dominantes en la actividad política local. La aspiración extrema de este tipo de prácticas radica en la neutralización de todo tipo de oposición relevante tanto interna como de otras fuerzas políticas competidoras con la coalición dominante a nivel local.

La primera condición genera dependencia del nivel superior y la clásica disputa por recursos escasos con los demás municipios que, a estos efectos, serán identificados como competidores a superar; la segunda, da lugar a una fortaleza relativa frente al nivel superior y aumenta la desconfianza y competencia con las otras unidades de gobierno local, particularmente, las colindantes.

Estas características propias de la relación política permiten cierta discrecionalidad en el accionar por parte del gobierno provincial. No hay duda que tal discrecionalidad no es infinita, ya que debe dar cuenta de reclamos y demandas surgidas de los diversos distritos, pero el tratamiento de estas demandas puede realizarse aplicando similar criterio discrecional.

En este último sentido, puede afirmarse que el ámbito municipal juega un papel de mediador entre los diversos sectores de la sociedad y los niveles de gobierno superior. Así, respecto de los sectores populares genera ciertas ofertas de atención a sus necesidades más apremiantes, en el caso de los sectores medios de los centros urbanos, ofrece, con limitaciones, posibilidades de atención a clásicas demandas urbanísticas, mientras que para los sectores propietarios (particularmente empresariales) trata de ofrecer facilidades para el desarrollo de sus inversiones.

Puede pensarse, asimismo, al territorio del municipio como el primer escalón de acumulación político electoral. Por esto, la mayor o menor capacidad de los dirigentes locales para orientar los votos de un distrito en favor de las autoridades provinciales puede definir la magnitud de la atención provincial, a la vez que la necesidad de garantizar la adhesión electoral puede ser un mecanismo de presión para obtener mayores prestaciones provinciales.<sup>14</sup>

Por otra parte, hay que hacer mención al hecho de que los sectores populares sobre los que ejercen jurisdicción los gobiernos municipales sufren, en sus condiciones de reproducción, una histórica situación de carencia, agudizada por el mismo proceso de transformación al que se ha hecho referencia antes. Esto se manifiesta en las crecientes dificultades para acceder en condiciones de relativa igualdad al empleo, a la salud, a la educación, a la protección social, etc.

Esta situación, de por sí grave, se da en un contexto en el que el municipio es la cara más inmediata de un estado en retirada, ya que buena parte de las prestaciones clásicas del estado nacional (e, incluso, algunas provinciales) como se señalara anteriormente, han sido abandonadas, o la calidad de su prestación es cuestionado por diversos sectores de la sociedad.

En otro sentido, debe tenerse en consideración que no existe un ámbito de representación institucional de los municipios que permita la negociación intermunicipal, y entre los municipios y el gobierno provincial en condiciones de mayor transparencia. Si bien la posibilidad de integración y cooperación entre municipios está contemplada en la Ley Orgánica de las Municipalidades, la misma práctica de gobierno y de acumulación política no favorecen el desarrollo de principios de cooperación e integración. De esta manera, buena parte del esfuerzo se pierde en los citados mecanismos de puja o competencia por los recursos.

En resumen, el complejo proceso de "corrimento" de las responsabilidades públicas, que ha sido enunciado en páginas anteriores, ubica a los municipios como objeto de demandas que no se corresponden con las competencias que les asignan la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades, con la magnitud de los recursos con que cuentan, ni tampoco con la misma tradición de gestión municipal. Ejemplos de esto se manifiestan en la demanda de empleo y en la cuestión más amplia de la promoción de la producción. Esto lleva a plantear que la capacidad de intervención del ámbito municipal sobre las cuestiones más relevantes que se procesan en su territorio es relativamente baja y de escaso impacto en el bienestar de la población.

14. Las ideas para esta última reflexión surgieron de un debate realizado en el *Taller de Planificación Estratégica Municipal* para funcionarios municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, organizado por el Instituto Provincial de Administración Pública, realizado en José C. Paz en agosto de 1997.

## MODELO DE GESTIÓN RESULTANTE

Al hacer referencia a las tres dimensiones que inciden sobre la acción del gobierno local, se destacaba que de esta conjunción surge de manera explícita o implícita un modelo de organización y de gestión que le es correspondiente.

En el caso de los municipios del Conurbano Bonaerense el sesgo administrativista de la organización y de la gestión que resulta, incluye a las tareas de administración entre las funciones predominantes, particularmente la administración del personal. A esto se le suma la prestación de ciertos servicios públicos básicos, como es el caso de la recolección de basura.

Esto se manifiesta en una organización departamentalizada, con las tradicionales aperturas verticales de niveles de conducción y que da lugar a una marcada competencia interna por los recursos. A esto se le agrega un criterio de asignación del presupuesto orientado a cubrir las partidas formalmente existentes (sin existir una práctica de presupuesto por programas) y se completa con una baja calificación técnica del personal, particularmente el administrativo. A su vez, este personal suele estar asignado a funciones rígidamente encasilladas que no dan lugar a la posibilidad de su reasignación a partir de la necesidad de atender nuevas funciones o demandas.

En una organización de este tipo, los roles organizacionales suelen estar diferenciados entre el área de hacienda (de orientación más o menos tecnocrática), por un lado, la que busca incrementar recursos y/o reducir gastos (como se señala habitualmente, "sentarse sobre la caja") y, por otro, las restantes áreas (orientadas a la prestación de servicios y con un perfil generalmente más político), las que demandan recursos para el ejercicio de sus funciones, que son vistas, además, como garantía de la reproducción política propia y del intendente.

En este tipo de situaciones, el rol del intendente puede transformarse en el de mediador entre demandas y restricciones y el eventual dictado de órdenes de ejecución de acciones aisladas que no suelen responder a un programa de acción planificado ni presupuestado.

A esto se le suma la debilidad de los sistemas de control interno y la ausencia de sistemas de control social sobre la gestión. El control de la ejecución presupuestaria a cargo de los legislativos municipales se transforma, por deficiencias técnicas de los concejos deliberantes y por el mecanismo de alineamiento automático oficialista en un mero ritual que no brinda información relevante a la población sobre los resultados de tal control.

Un tema adicional que se hace presente en este tipo de gestión se relaciona con la corrupción administrativa. Esta expresa, por un lado, la debilidad de los controles internos y externos y da cuenta, por otro, de la existencia de mecanismos

“paralelos” de financiamiento de la política. De esta manera, la existencia de funcionarios que ejercen prácticas corruptas no sólo expresa prácticas individuales sino reglas de funcionamiento de las organizaciones que las atraviesan desde las cúpulas políticas a bases ejecutoras.

Es razonable suponer que una organización orientada por un modelo básicamente autorreproductivo no cuenta con recursos como para mejorar la capacidad de intervención gubernamental sobre la sociedad y de atender a sus nuevas demandas. Un modelo de gestión así descrito, y en las condiciones contextuales ya presentadas, produce algunos impactos sobre los que es útil detenerse brevemente:

1. Sobre los ciudadanos/usuarios/clientes: éstos no reciben los servicios esperados y los que se brindan no cumplen con los mínimos requisitos de calidad a los que se aspira. Asimismo, no son considerados en su carácter de ciudadanos con capacidad de interpelar y controlar al gobierno local.

2. Sobre el gobierno local: no logra ser identificado por los actores sociales como un referente de relevancia. Asimismo, su acción dista de generar un impacto positivo sobre la sociedad, sus recursos se agotan en actividades internas, mientras que el vínculo más fuerte con la comunidad se expresa en una actividad extractiva orientada a obtener recursos para paliar el déficit de la administración.

3. Respecto del personal: no se jerarquiza su función y no se mejora su capacitación, por lo que, tanto la imagen externa como su propia autoimagen, no son generadores de prestigio para la gestión del personal público, independientemente de sus calidades o de los esfuerzos que realice.

## Algunas particularidades del Conurbano Bonaerense

En la medida en que este trabajo se propone un análisis particularizado sobre la situación de los municipios del Conurbano Bonaerense es importante señalar algunas condiciones que, a nuestro entender, son comunes a este conjunto. En este sentido, cabe afirmar que la existencia de la Región Metropolitana como mancha urbana con alta concentración demográfica plantea algunas cuestiones de orden político institucional y económico social.

En primer lugar, el marcado fenómeno de la superposición interjurisdiccional (Nación, provincias y municipios) respecto del control y la ejecución de una compleja red de servicios públicos urbanos: electricidad, telefonía, gas, servicios sanitarios, transportes, tanto ferroviarios como automotores y redes viales y de servicios sociales, como salud, educación, atención social, deportes, recreación, etc.

A esto se le agrega la existencia de una heterogénea utilización del espacio, ya que confluyen usos industriales, comerciales y residenciales y, entre estos últimos, espacios ocupados por barrios privados, countries, barrios de clase media y obrera, así como villas de emergencia y ocupaciones ocasionales, cuya distribución se da en un mapa que no guarda correspondencia con la división intermunicipal, aunque es cada municipio el responsable de regular los usos de esos espacios.

Asimismo, estas situaciones se presentan en un contexto de una conflictividad social relativamente visible, expresada por la disputa por el suelo, la pobreza, la marginalidad, el desempleo, o la falta de seguridad.

Por otra parte, y debido a la alta concentración demográfica, el Conurbano Bonaerense es el área de mayor número de votantes del país. Así, como resultado de la importancia social y política de la región, ésta se transforma en un espacio de continua intervención de autoridades provinciales y nacionales y de permanente disputa por la construcción de adhesiones tanto de parte de las fuerzas de gobierno como de los partidos de oposición y de distintas organizaciones sociales.

Un resultado de este conjunto de situaciones se manifiesta en que la institución municipal aparece desdibujada (más allá de la existencia de límites geográficos intermunicipales) y los municipios no son visualizados por la población como puntos de referencia institucional, o dicho de otro modo, como una institución donde se toman decisiones relevantes para la vida cotidiana de las personas.

Esto se agudiza por la cantidad de habitantes con que cuentan muchos de ellos (algunos superan el millón de habitantes) y por la alta circulación cotidiana de los habitantes (originada en la baja correlación entre los lugares de residencia y los de trabajo o estudio).

Sin embargo, la razón de mayor peso para explicar la incapacidad del municipio del Conurbano de transformarse en un referente para la sociedad radica en la escasa correspondencia entre sus competencias y acción concreta sobre la sociedad, por un lado, y las necesidades y reclamos de la población, por otro. Esta falta de correspondencia restringe la capacidad de los municipios para colaborar en el mejoramiento concreto de la vida de las personas y en la constitución de identidades locales y en la conformación de lazos de solidaridad entre la población.<sup>15</sup>

15. Con referencia a la debilidad de los lazos de solidaridad que se observa entre los habitantes del Conurbano, debe agregarse a esto la pérdida de centralidad de dos instituciones antiguamente sólidas y con fuerte arraigo social como los sindicatos y el sistema educativo, que gozaban de gran capacidad de cohesión social, en sus campos respectivos.

## Solidez institucional de los municipios del Conurbano Bonaerense

Con estas observaciones se trata de mostrar que los municipios del Conurbano Bonaerense no cuentan con la solidez institucional que les permita convertirse en expresión del estado a nivel local.

Para profundizar este punto de análisis, es interesante recurrir al concepto de "atributos de estatidad". Por este concepto se entiende el "... grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en [la] capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales- que definen la existencia de un Estado".<sup>16</sup> Dichas propiedades son 1) externalización de su poder (o ejercicio de la soberanía); 2) institucionalización de su autoridad (entendido como ejercicio del monopolio sobre la coerción en el territorio bajo su jurisdicción); 3) diferenciación del control (creación de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con capacidad para extraer recursos de aquélla; 4) internalización de una identidad colectiva (capacidad para emitir desde el Estado símbolos de pertenencia y solidaridad como componentes ideales de la nacionalidad).<sup>17</sup>

Si bien este concepto fue acuñado para el análisis del Estado nacional en su etapa formativa, con los recaudos del caso, se tratará de verificar su utilidad para el estudio de los gobiernos municipales. En lo que respecta al primer atributo (soberanía) es posible leerlo como capacidad de "autogobierno" o de tomar sus decisiones en forma autónoma. En este aspecto, puede afirmarse que los municipios de la provincia de Buenos Aires en general y del Conurbano Bonaerense, en particular, son muy permeables a la intervención de otros niveles de gobierno, en particular el de la propia provincia, incluso más allá de lo que establece la propia legislación básica.<sup>18</sup> A su vez, esto está relacionado con el carácter restrictivo de la dimensión institucional, como se señalaba en páginas anteriores.

Respecto del segundo atributo (institucionalización de su autoridad), si bien se cuenta con una amplia normativa que asigna a los municipios capacidad de coerción y de control sobre la sociedad, existen restricciones para cumplir con

16. Oszlak (1978).

17. Tomado de Id.

18. Por ejemplo, el gobierno provincial tiene capacidad para transferir responsabilidades provinciales a los municipios -como es el caso de la tasa de seguridad para el financiamiento de la policía en cada municipio- así como de expropiar competencias -como el manejo de los horarios de funcionamiento de los lugares públicos o la asignación de recursos para la pavimentación de la vía pública- con bajos costos institucionales y políticos.

eficacia tales funciones, en parte debido a la misma debilidad institucional de los municipios, mientras que otras regulaciones de peso se encuentran en manos de otras jurisdicciones (servicios públicos o control ambiental, por ejemplo), lo que tiende a diluir la autoridad institucional de los municipios.

En lo referido al tercer atributo (diferenciación del control) ya se ha señalado que los municipios del Conurbano Bonaerense sufren restricciones para extraer recursos de la sociedad y asignarlos según planes y programas de acción. Asimismo, si bien cuentan con una burocracia formalmente diferenciada, sus intervenciones no siempre cumplen las expectativas esperadas para una burocracia estatal eficaz.

Por último, en lo referido al cuarto atributo, consistente en la capacidad de internalizar una identidad colectiva, ya se señalaron las dificultades que enfrentan los municipios del Conurbano Bonaerense para constituirse en referentes de la sociedad sobre la que ejercen su jurisdicción.

Es legítimo considerar que este conjunto de restricciones actúa como una traba para el ejercicio de nuevas y complejas competencias por parte de estos municipios. Asimismo, e insistiendo sobre cuestiones señaladas anteriormente, el sesgo administrativista de la acción de los municipios da como resultado una acción sobre la sociedad que no tiene importantes efectos redistributivos sino que actúa en el sentido de reafirmar y reproducir las condiciones sociales e institucionales vigentes.

## LA ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL. CUESTIONES, ACTORES Y BENEFICIARIOS

Antes de considerar las diversas funciones que podrían ejercer los municipios del Conurbano Bonaerense frente a las nuevas condiciones que presentan tanto la sociedad como el Estado en sus diversos niveles, es necesario repensar cómo se inserta el municipio en una trama compleja de cuestiones y de actores institucionales y sociales que generan acciones con impacto sobre el territorio y la población vinculados al municipio, sin que, muchas veces, éste tenga capacidad para intervenir.

De manera general, es posible identificar tres tipos de cuestiones. En primer lugar problemáticas de orden global que vinculan directamente a la sociedad con un nivel de gobierno superior al local y sobre las que el municipio tiene escasa y difícil intervención. Ejemplos de este tipo de problemática se expresan en la definición de las políticas económica, tributaria, ambiental, la seguridad pública, la justicia y, en buena medida, cuestiones tales como el empleo y la producción y la

gestión de la mayor parte de los servicios públicos. En este mismo terreno pueden ubicarse decisiones de inversión tomadas (o no) por actores privados.<sup>19</sup>

En segundo lugar pueden identificarse cuestiones que no se resuelven centralmente por decisiones del nivel local pero que lo incluyen en su atención y resolución. Como ejemplos de estas situaciones encontramos la asistencia social directa, los comedores populares, el mantenimiento de la infraestructura escolar, o ciertas acciones dentro de la política de salud, que van desde la atención de salas de primeros auxilios hasta la administración de hospitales municipales.<sup>20</sup>

Por último, pueden identificarse aquellas problemáticas consideradas como claramente municipales y que implican la tradicional atención de demandas "locales". Ejemplos de estas cuestiones son la conservación y mantenimiento de la vía pública, el control bromatológico, la recolección de residuos y la autorización de obras particulares.

En cuanto a los actores que intervienen en relación con tales cuestiones, en primer lugar, pueden identificarse instituciones de alto peso relativo, por ejemplo el Estado nacional, la provincia, los grupos económicos (en particular los más vinculados con los servicios públicos privatizados y con las contrataciones estatales). Estos actores cuentan con capacidad de generar acciones con alto impacto y bajo control por parte del gobierno local.

En segundo lugar se ubican actores que, si bien cuentan con recursos que los dotan de capacidad para interpelar al gobierno municipal no les son suficientes como para intervenir en decisiones de mayor peso. Entre éstos pueden identificarse los grupos empresarios locales, asociaciones sindicales, agrupamientos profesionales o de vecinos, por ejemplo. Es factible suponer que el recurso político más cercano con que cuentan es el municipal y tratan de orientar sus acciones en su beneficio. En este grupo de actores puede identificarse también a la propia institu-

19. Sobre este último punto existe cierta discrepancia acerca del peso que tiene la política de ciertos municipios de fijar tasas promocionales o de instalación de parques industriales respecto de las decisiones de inversión. En todo caso, parece cierto que las decisiones de inversión más relevantes se basan en cuestiones más globales y que las políticas mencionadas pueden intervenir en la localización específica de la inversión.

20. Los municipios asumen la gestión de estas instituciones como resultado de un proceso de transferencia producido durante la dictadura militar (década del '80). Entre los impactos negativos de esta política se destaca el peso que adquieren en el presupuesto de los municipios, con la consiguiente conflictividad por recursos que esto genera y, relacionado con este punto, la diferente cultura organizacional que traen consigo los empleados hospitalarios en relación con los antiguos empleados de los municipios (Ver Cormick y Weisert, 1992). Es legítimo afirmar que esta situación va de la mano de una caída en la calidad de los servicios prestados por tales hospitales. El resultado en muchos de los casos fue una severa crisis de la prestación de salud en la región, lo que ha obligado a que se debata su reprovincialización.



ción municipal, entendida como un municipio en particular y sus pares (como señalaríamos anteriormente, generalmente vistos como rivales o competidores). Podría decirse que la capacidad de acción de estos actores está restringida a decisiones de impacto limitado, incluso desde el punto de vista de la sociedad local.

Por último, se identifican actores de menor poder relativo, pertenecientes, en sentido global, a los sectores populares. Estos suelen ser utilizados como recurso político de negociación por los actores institucionales de cada nivel, y tradicionalmente no han logrado actuar en forma relativamente autónoma respecto de los entramados anteriores; su acción dominante se expresa en la manifestación de demandas por necesidades no resueltas por los diversos niveles del Estado.<sup>21</sup>

Esta situación presenta al municipio como una institución incluida en un conjunto de decisiones generadas por coaliciones institucionales y sociales de mayor peso. Ahora bien, estas decisiones generan obligaciones para el ámbito local y dan lugar a diferentes demandas y presiones, según el peso relativo de cada uno de los actores. Este es el escenario en el que se instalan y procesan cuestiones de diversa magnitud, frente a las que cabe la pregunta acerca de cuál es la capacidad del ámbito municipal para procesarlas.

La existencia de esta maraña de problemáticas coloca a los municipios, en particular a los del Conurbano Bonaerense, en condiciones de insuficiencia de intervención, ya que las principales demandas se plantean sobre problemas respecto de los cuales las instituciones municipales cuentan con una baja capacidad de intervención. Esto lleva al desarrollo de acciones puntuales de "salvataje", las que, al no poder incidir sobre las causas de los problemas que enfrentan, en general resultan poco exitosas, con lo que reafirman el desprestigio de las instituciones locales.

El análisis de las cuestiones efectivamente resueltas por la gestión de los municipios permite, a su vez, la identificación de los beneficiarios de la acción del gobierno local.

Esto permite acercarse a saber cuáles de los grupos de actores mencionados más arriba son los beneficiarios de tales políticas y si las acciones estatales tienden a favorecer la constitución de nuevas identidades o si es una mera reproducción de las condiciones sociales definidas desde el mercado.<sup>22</sup>

21. Esta clasificación se vincula a la propuesta por Brown y Erie (1984) que hacen referencia a intereses dominantes, desafiantes y reprimidos.

22. Aquí hay que destacar que esta forma de entender las acciones estatales echa por tierra la ilusión administrativista: la selección de los destinos de la acción de gobierno no surge de un mecanismo burocrático sino que nace de decisiones sustentadas en una trama de relaciones de poder que genera tomas de posición a lo largo de todo el proceso decisorio (Osziak y O'Donnell, 1982).

Una manera de acercarse a estas intervenciones del gobierno local se da a través del estudio de la inversión pública municipal y de los trabajos públicos emprendidos o contratados por los municipios. Como puede observarse en un estudio de varios municipios del Conurbano Bonaerense (López Accotto, 1997) la presencia de estos gastos en el presupuesto municipal es exigua.

Por otra parte, en un trabajo anterior (Cormick y Weisert, 1992) se mostró, a través del análisis de ejecuciones presupuestarias de un periodo determinado, (para un municipio del Conurbano Bonaerense) que estas intervenciones tienden a orientarse en favor de los sectores con menos recursos (saneamiento ambiental, alcantarillado e, incluso, un plan de viviendas), pero como se señalaba, su exigüidad conspira contra el carácter redistributivo de estas acciones. Queda, por tanto, en pie el perfil autorreproductivo que, en el mejor de los casos, favorece a un determinado número de familias (sin impacto positivo global sobre la sociedad).

Quedan también, para estudios más detallados, las intervenciones "fantasmales" expresadas en permisos de edificación, excepciones al código de edificación, inspecciones tolerantes, decisiones sobre pavimentación, etc., las que, en principio, parecerían estar orientadas en el sentido de la reproducción de las condiciones de desigualdad establecidas desde el mercado.

El cuadro que se presenta a continuación ofrece una visión esquemática del cruce entre el procesamiento de cuestiones de diverso alcance y la acción del gobierno municipal. Con esto se pretende mostrar que los diversos tipos de cuestiones (independientemente de su alcance) afectan a la gestión municipal, por un lado y, por otro, que el gobierno local sufre restricciones o limitaciones para intervenir respecto de cuestiones cuyo procesamiento, en definitiva, va a afectar su capacidad de gestión.

Procesamiento de cuestiones en el ámbito municipal

CUESTIÓN / ALCANCE	EJEMPLO	ACTORES / DECISORES	BENEFICIARIOS VISIBLES	VÍCTIMAS VISIBLES	ROL DEL MUNICIPIO	OBSERVACIONES
GLOBAL	Privatizaciones	Gobierno Nacional Gobierno Provincial Grupos económicos	Grupos económicos Sindicatos (en ocasiones) Usuarios (en ocasiones)	Sindicatos (en ocasiones) Empleados (o por desempleo o por cambio de condiciones de trabajo) Usuarios (en ocasiones)	<i>Pasivo:</i> atención a las víctimas; cambio de relación con la empresa (si es prestadora de serv. públ.)	
MEDIO	Políticas sociales	Gobierno Nacional Gobierno Provincial ONG's	Sectores populares atendidos Prestadores directos (prestigio) Partido gobernante (adhesión)		<i>Activo subordinado:</i> ejecuta pero no planifica; en ocasiones debe hacerse cargo de estructuras montadas por otra jurisdicción	En caso de ser recursos propios u obtenidos de manera directa; puede haber un Activismo no subordinado
LOCAL	Política urbana	Gobierno Provincial Gobierno municipal Grupos dominantes locales (en lo político o lo económico)	Vecinos atendidos Contratistas Partido gobernante (adhesión)	Vecinos no atendidos Vecinos que no pueden afrontar los costos (en caso de que los hubiera)	<i>Activo o Activo subordinado:</i> (si esta acción es encarada por un ente supramunicipal)	

## NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTERVENCIÓN

A partir de los puntos desarrollados es legítimo sostener que la institución municipal ha sido estructurada para dar respuesta a determinado tipo de problemática que no es, necesariamente, la más acuciante para los sectores sociales que reclaman hoy la atención estatal. Esta situación es más grave en el caso específico de los municipios del Conurbano Bonaerense.

En esa medida, la gestión pública local es cuestionada por su debilidad para atender a tales demandas y para transformarse en una institución organizadora y canalizadora de intereses sociales amplios, lo que reafirma su condición de institución rehén de otros niveles estatales que inciden sobre ella.

Esta afirmación no supone negar la responsabilidad de los municipios de continuar con el ejercicio de competencias tradicionales. Lo que se plantea es que, en caso de buscar un cambio de su rol institucional, los municipios deben incrementar su intervención ante problemáticas más reclamadas y más complejas, lo que cooperaría con el fortalecimiento de su credibilidad ante la sociedad.

Sin embargo, la opción por asumir nuevas responsabilidades puede generar mayores dificultades para el gobierno local, las que sólo podrán ser encaradas a partir de una profunda revisión de la relación entre el municipio y la sociedad y con una reformulación del modelo de gestión, de una perspectiva autorreproductiva a una orientación hacia la prestación de servicios y la atención y procesamiento de las demandas sociales.

En consecuencia, la decisión por una mayor intervención plantea algunos requisitos cuyo cumplimiento puede garantizar una eficaz reformulación de las funciones del municipio.

Entre tales requisitos es posible señalar, en primer lugar, una mayor autonomía institucional. Esto significa adaptar el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, a los principios del nuevo constitucionalismo, expresados en las nuevas constituciones provinciales y en la propia Constitución Nacional. En el caso particular de los municipios del Conurbano Bonaerense, dicha reformulación institucional debe tomar en consideración el problema del área metropolitana y considerar nuevas formas de institucionalizar su existencia.

En segundo lugar, como correlato indispensable de lo anterior, debe aumentar la autonomía financiera de los municipios, a través de una reformulación del sistema tributario provincial de modo de aumentar el porcentaje de los recursos propios en los municipios. Esto se puede lograr a través de la transferencia a los municipios de ciertos tributos actualmente en manos de la provincia (por ejemplo, el impuesto a los automotores).

En tercer lugar, es necesario aplicar mayor eficiencia en el manejo de los recursos municipales, ya que entre las críticas más frecuentes a la gestión local se señala su recurrente déficit y endeudamiento. Esto incluye el desafío de encarar de manera innovadora la tensión existente entre la tolerancia a la evasión y la presión por el pago de las tasas locales. Asimismo, requiere revisar la orientación del gasto municipal, identificando cuáles son las tareas atendidas con este gasto y quiénes son sus beneficiarios.

En cuarto lugar, deben impulsarse acciones orientadas a mejorar la propia capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Esto debe darse a través de la reformulación de sus sistemas administrativos y de prestación de servicios, con especial acento en el fortalecimiento y redimensionamiento de las estructuras burocráticas y en la capacitación y jerarquización de sus recursos humanos.

En quinto lugar, debe encararse una activa lucha contra la corrupción entendida en su complejidad político-administrativa, como se señalaba más arriba. Cabe destacar que éste es uno de los terrenos donde la idea de una nueva modalidad de relación con la sociedad no es una opción más sino un recurso imprescindible, ya que el único modo de neutralizar los nichos de corrupción pasa por relacionar los conceptos de transparencia de la gestión y participación ciudadana en el control de la acción estatal.

Otras cuestiones a considerar pueden incluir las siguientes: generar una más activa cooperación intermunicipal, fortalecer la participación de las organizaciones no gubernamentales y promover la modificación de las reglas de juego de la política en cuanto a ampliar los mecanismos de participación política de la ciudadanía.

Correspondientemente con esto, es necesario garantizar la mayor participación de la comunidad en la discusión de los temas relevantes de la agenda pública y en el control de su ejecución por parte del gobierno. Un ejemplo claro en este último sentido se expresa en la formulación participativa del presupuesto municipal, que da lugar a un mayor protagonismo de la sociedad en las decisiones. Otros ejemplos a considerar serían el de la "doble lectura" legislativa de diversas iniciativas, particularmente vinculadas con el planeamiento urbano, y el mecanismo de "audiencia pública" para la consulta a instituciones y vecinos para la toma de ciertas decisiones que afectan las condiciones de vida de un municipio.

La reformulación de la gestión local implica modificar sustantivamente la relación con la sociedad civil y generar un vínculo que permita mayor intervención de sus actores en la acción estatal. Para ello se requiere una fuerte intervención interna, volcada a transformar a sus recursos humanos en actores con capacidad para desarrollar una interacción diferente con la sociedad.

El señalamiento anterior hace referencia a que la realización de cambios de este tipo que no se propongan una transformación cualitativa en las relaciones con la sociedad, puede traer como consecuencia reformas que no harían más que

subrayar las propias incapacidades de la gestión local, a la vez que, en muchas ocasiones, tras el eufemismo de reforma administrativa, se esconde la simple reducción de los gastos de administración sin valorar de qué manera y en qué áreas se produce esa reducción.

Está claro que el cumplimiento de este conjunto de requisitos no es responsabilidad y capacidad exclusiva de los gobiernos locales, ya que temas como el dictado de normas sobre la autonomía municipal o la modificación del régimen de recaudación forman parte de la agenda global de la provincia. Sin embargo, la puesta en marcha de una reformulación del modelo de gestión de los municipios y de su propia organización interna no sufre restricciones normativas insalvables que impidan a los gobiernos locales su puesta en marcha desde los mismos municipios.

Sí cabe señalar que, en última instancia, una reforma de esta naturaleza puede ser encarada desde dos ópticas diferentes: o la reforma se origina en una cúspide externa (el gobierno de la provincia) o la sociedad local comienza a hacerse cargo de debatir qué tipo de instituciones quiere (lo que incluye quiénes la deben representar). Si bien ambas ópticas pueden ser convergentes, en la segunda opción lo que está en juego es una redefinición más profunda de las relaciones que se establecen entre actores políticos, instituciones estatales y sociedad, mientras que la primera óptica puede responder a una perspectiva restringida que tome en consideración exclusivamente la necesidad de adaptar el funcionamiento de los municipios a determinados requisitos de ordenamiento del gasto y del funcionamiento del sistema político.

Finalmente, cabe aclarar que transformaciones de este tipo no pueden aplicarse con las actuales formas de acumulación política, o dicho de otro modo, no creemos que las típicas élites locales actuales estén en condiciones ni tengan interés en reformular en profundidad las formas de relación estado sociedad. Esto se debe a que el modelo de asignación de los recursos, de organización de la gestión municipal y de distribución del poder a nivel de los municipios del Conurbano Bonaerense, de lo que hemos dado cuenta en estas páginas, no responde a una determinada "irracionalidad" sino que permite determinadas formas de acumulación de poder para ciertos actores políticos y sociales tanto de nivel local como provincial.

Aquí es fundamental repensar el lugar de la política, ya que, probablemente, transformaciones de este tipo exijan un modo de acumulación política diferente, es decir, que se rompa con el principio generalizado de las relaciones de subordinación clientelar ("a cambio de tal adhesión, tal favor") y se pase a nuevas formas de construcción de alianzas sociales capaces de expresar intereses diversos y complejos, cuyo objetivo radique en fortalecer el espacio público y poner barreras a la acción del mercado.

## Posibles áreas de intervención del gobierno local

Tomando en consideración la necesidad de poner en marcha estas transformaciones como condición que permita asumir un nuevo rol con mayor eficacia, es posible, a título ilustrativo, proponer algunas áreas en las que el gobierno municipal puede modificar su presencia, volviéndola más activa ante la sociedad.

### *1. En lo que hace a las relaciones globales entre el municipio y la sociedad*

El esfuerzo puede estar orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, que incluye cuestiones tales como la democratización del acceso a los servicios básicos, el manejo y control de las cuestiones ambientales, el respeto por las minorías y los grupos con necesidades especiales, la defensa de los espacios y de las libertades públicas, el desarrollo de la cultura, de la producción artística, etc.

Asimismo, el municipio debe transformarse en ámbito de promoción de nuevas instancias de participación popular, no entendidas como mera convalidación de la acción oficial sino como construcción de opciones de poder en favor de nuevos actores sociales.

Por otra parte, retomando la idea del "estado catalítico" (ver supra), una función relevante de los gobiernos municipales debe radicar en la promoción del acercamiento y la coordinación entre diversos tipos de actores, tanto institucionales como sociales, para facilitar la conformación de redes de intereses comunes entre actores que se expresan a través del ámbito municipal.

### *1. Ante los requerimientos de desarrollo económico*

Debe considerarse que es una de las variables sobre las que menos poder ejerce el municipio. Sin embargo, las nuevas condiciones contextuales han colocado a los municipios como receptores de demandas al respecto, lo que ha dado lugar al surgimiento de propuestas que tratan de responder a esta problemática.

Ejemplos de lo que aquí se señala sería la oferta de creación de parques industriales con nuevas redes de servicios, las políticas de "promoción local" expresadas en la creación de zonas francas que ofrecen ventajas para el pago de tasas a las empresas que se radiquen en un territorio determinado, así como las ofertas de diferimiento impositivo.

Aquí deben atenderse dos tipos de cuestiones. El primero hace referencia al hecho de que no necesariamente la instalación de una empresa en un municipio determinado genera empleo para la población de tal municipio. Respecto del se-

gundo, corresponde definir cuáles son los mecanismos de control que se aplicarán para verificar el cumplimiento por las empresas de los acuerdos que les permitieron realizar inversiones sin abonar determinado tipo de tasa.<sup>23</sup>

La existencia de ambas problemáticas parece reafirmar la necesidad de la coordinación intermunicipal para encarar ciertos emprendimientos en el ámbito del Conurbano Bonaerense, ya que la competencia intermunicipal puede favorecer exclusivamente a los grupos empresariales, a la vez que los problemas de uso de cuencas, o la vinculación con redes de servicios pueden ser ejecutados y controlados con más eficiencia por medio de la concertación intermunicipal.

En este sentido, una alternativa pasa por la formulación de políticas de coordinación entre municipios para establecer vínculos concertados respecto de los asentamientos industriales o productivos, así como con los proveedores de determinados bienes o servicios. Seguramente, la capacidad de negociación de un consorcio de municipios con empresas industriales, comerciales o de servicios sea mayor que la que tienen individualmente en la actualidad.

Por otra parte, los municipios (también en forma de redes de cooperación) pueden jugar un importante papel en el acercamiento entre empresas, en el asesoramiento comercial, en el control de calidad, en el desarrollo de técnicas para organización de empresas, etc.

Finalmente, y es una cuestión que está tomando cada vez mayor relevancia, una administración eficiente, con instrumentos de control y de recaudación adecuados puede transformarse en un interesante instrumento de promoción de la inversión privada en la medida en que desecha la cultura de la discrecionalidad e instala una cultura de la previsibilidad.

### *3. Ante los requerimientos de desarrollo social*

Un aspecto fundamental es la necesidad de promover la organización de los sectores populares de modo que se pueda superar el asistencialismo. Esto puede expresarse, por ejemplo, en fuertes intervenciones orientadas a la recalificación de trabajadores o a la promoción de emprendimientos productivos populares, que no queden entrampados únicamente en la lógica del mercado.

Asimismo, el esfuerzo del municipio puede estar orientado al mejoramiento del hábitat de los sectores populares, en cuanto a la prestación de servicios bási-

23. Esta situación evoca la política de promoción industrial encarada en su momento por el estado Nacional, el que fue incapaz de supervisar el efectivo control de los compromisos de producción asumidos por las empresas y que sigue siendo aún un foco de corrupción en las relaciones entre el estado y grupos empresariales.



cos como agua, cloacas, transporte, etc. Es sabido que estas acciones se transforman en mecanismos indirectos de mejoramiento de las condiciones de salud, acceso a la educación, a los servicios, etc.

### *1. En lo relacionado con su ámbito interno*

Un municipio que se plantee asumir nuevas responsabilidades de intervención ante la sociedad debe encarar un proceso de reforma que se oriente a la redefinición de sus prioridades de gestión, al mejoramiento de la calidad de sus recursos humanos y de las prestaciones que brinda, así como a la transparencia de su gestión.

No tiene sentido encarar un proceso de reforma administrativa si no existe un claro objetivo de modificar el modelo de intervención y de relación con la sociedad. Esta es una de las principales causas del fracaso de los programas de reforma administrativa pensados únicamente con meros criterios fiscalistas.

Entre las reformas centrales que se deben encarar, se destaca la reorientación del gasto, disminuyendo el peso presupuestario de las acciones de orden administrativo (reproductivas) e incrementando el de las acciones de planificación, prestación de servicios, relación con la comunidad y control. Esto implica, necesariamente, una reformulación de las funciones que actualmente cumple el personal, por lo que será necesario encarar procesos de capacitación, reasignación de tareas, rediseño de carreras y escalafones, etc.

Sin embargo, la transformación más importante deberá darse en los ámbitos de decisión política, dado que es difícil suponer al personal de un municipio encarando un proceso de autorreforma sin conducción institucional.

A este respecto, cabe evaluar lo siguiente: todo modelo de organización estatal (todo estilo de gestión) cuenta con beneficiarios concretos. Es probable que éstos, de no existir una razón de suficiente entidad, de no sufrir ningún costo por mantener el estilo de gestión dominante, no pongan ningún esfuerzo en una transformación de fondo.

Para señalarlo muy brevemente, este modelo aparentemente anacrónico e ineficiente es funcional a una perspectiva de la construcción política, basada en la opacidad de las decisiones y en la distribución y retaceo discrecional del poder; a su vez, es funcional a una idea del empleo público entendida como una prestación de beneficios personales, y lo es también a una manera particular de obtener beneficios privados del estado para actores sociales específicos, a través de contrataciones directas, obtención de permisos extraordinarios de obra, etc.

De lo anterior se deriva que es fundamental contar con el reclamo de un amplio conjunto de actores sociales por una transformación de las modalidades de operación del gobierno municipal. Por lo tanto, una redefinición de la capaci-

dad de intervención del gobierno local debe tener necesariamente como núcleo que un conjunto de actores sociales y políticos se plantee y busque imponer una nueva forma de abordar lo público, orientada a su mayor universalidad. En este sentido, la redefinición de las metas de acción de los gobiernos locales es lo que tenderá a definir la reformulación de sus modelos internos de gestión y no al revés.

Otro aspecto que requiere una reformulación en profundidad se refiere a los instrumentos de control sobre la gestión municipal. En este sentido, es necesario pensar en tres instancias básicas: la primera, de orden administrativo interno requiere una clara diferenciación de funciones y responsabilidades particularmente en las áreas de contabilidad, compras y tesorería. La segunda corresponde al control que deben ejercer los concejos deliberantes y cuya función ha sido crecientemente vaciada por el peso de las tendencias orientadas más hacia la acción (sin control) que hacia el fortalecimiento de los ámbitos de decisión colegiada. El tercer nivel trae de nuevo como referente a la sociedad, en el sentido de crear ámbitos institucionales que permitan el ejercicio del control social sobre la gestión pública. En un terreno aparte queda la necesidad de analizar el rol del Tribunal de Cuentas de la provincia y discutir si efectivamente ejerce una función de control correctivo sobre las acciones de los gobiernos municipales y provincial.

## CONSIDERACIONES FINALES

Leandro Sepúlveda (1996) señala que es posible resumir las nuevas competencias de los municipios en tres grandes grupos de funciones relevantes y complementarias: la administración, la regulación y la planificación. Esta perspectiva exige una distribución equilibrada de los recursos (de todo orden) y un cambio profundo en la orientación de las relaciones con los actores del mercado y del conjunto de la sociedad civil. Pero, como se señalaba más arriba, esta perspectiva debe considerarse en un contexto de redefinición de las funciones estatales y de fortalecimiento de la institución de gobierno local.

Es importante subrayar que muchas de las acciones a las que se hace referencia pueden crecer con la conformación de *ámbitos multisectoriales* que incluyan mayor cooperación entre los municipios y una más activa participación de la sociedad. Lo que no debe ignorarse en esos casos es que en tales ámbitos se debaten intereses y que la toma de posición sobre los problemas, que asuman los gobiernos locales, implicará siempre un sentido determinado, con la consiguiente consecuencia de nuevos beneficiarios y perdedores.

Por otra parte, un beneficio adicional que puede tener la puesta en práctica de acciones como las propuestas está vinculado a la construcción (o reconstruc-

ción) de identidades locales diferentes que, como se ha señalado respecto de la problemática del Conurbano Bonaerense no podrían ser ni constituidas ni expresadas por las administraciones locales tal cual hoy existen. Esto significa proponer la necesidad de articular la acción de los miembros de la sociedad para que puedan referenciarse en sus pares, en sus vecinos, etc. en la perspectiva de transformar una sociedad "observadora" y "víctima" de las acciones del gobierno local, en orientadora e interpeladora de las decisiones tomadas desde el estado, por lo menos a nivel local.

### **Algunas líneas de investigación y análisis que surgen de este estudio**

Entre el conjunto de cuestiones de orden teórico y práctico que pueden emerger de un análisis de este tipo, además de los señalados en forma explícita a lo largo del texto, parece pertinente prestar atención a algunos problemas particulares.

En primer lugar, es necesario problematizar la cuestión de la autonomía municipal en relación con dos aspectos complementarios: por un lado, lo que se entiende como proceso de "feudalización" de las organizaciones públicas que acceden a una mayor autonomía financiera e institucional y, por otro, el diseño de adecuados mecanismos de control por parte de las instituciones específicas y de los miembros de la sociedad respecto del cumplimiento de los objetivos de gestión enunciados por las organizaciones que gozan de tal autonomía.

En segundo lugar, debe investigarse más a fondo cómo se construyen los mecanismos de representación política en el Conurbano Bonaerense, cómo se formaliza la carrera política de los actores y cuál es el grado de correlación existente entre el éxito de carreras políticas individuales y el éxito de una administración local y de la propia sociedad en la que se construyeron determinados liderazgos.

En tercer lugar, es útil identificar aquellas intervenciones municipales que superan el modelo autorreproductivo, y que actúan sobre cuestiones que superan el tradicional rol del municipio, ver hacia qué actividades o áreas se orientan y evaluar su continuidad y, de ser posible, el impacto que esto produce en la vida cotidiana de los habitantes del municipio.<sup>24</sup> Aquí puede contemplarse la problemática vinculada con los servicios públicos de gestión privada (y bajo regulación nacional o provincial), el control ambiental, la promoción de la producción y del empleo, etc.

24. Un ejemplo, seguramente parcial, es la existencia de un Centro Universitario en el municipio de Merlo, cuyo funcionamiento supera el modelo autorreproductivo citado.

En cuarto lugar, analizar las estrategias asumidas por los municipios para la obtención de recursos, y en qué medida esto ha tendido a fortalecer o debilitar su relación con la sociedad civil.

En quinto lugar, investigar acerca del rol que ejercen, institucionalmente, los concejos deliberantes y, políticamente, los concejales. Esto se relaciona con lo ya señalado acerca de las tendencias ejecutivistas de la política contemporánea que tienden a dejar de lado las funciones de dictado de normas y de ejercicio del control, propias de los legislativos.<sup>25</sup> A lo anterior se le agrega el hecho de que estas instituciones no cuentan con el reconocimiento social y son vistas como nichos de corrupción.

En sexto lugar, analizar en relación con los planteos desarrollados, algunas decisiones tomadas desde el ámbito provincial respecto de los municipios. Sin duda la más relevante en relación con lo estudiado, se refiere a la división territorial de municipios. Cabrá preguntarse acerca de los objetivos explícitos e implícitos de tales decisiones, sobre sus resultados y, si tales decisiones pudieron haber generado un nuevo tipo de municipio, capaz de asumir nuevas responsabilidades.<sup>26</sup>

Por último, puede ser de utilidad realizar un relevamiento de los procesos de reforma administrativa impulsados en los municipios, para verificar si estas reformas se orientaron hacia una mayor eficiencia y transparencia de la gestión o hacia una simple reducción de los costos de administración.

25. Ver O'Donnell (1993).

26. A este respecto cabe analizar, por ejemplo, si la división de municipios dio lugar a nuevos equilibrios, particularmente, en el orden económico social o si, por el contrario, generó situaciones de agudización de desequilibrios preexistentes entre los territorios. Esta cuestión es central, ya que estas decisiones, como muchas otras de similar andadura, se han ejecutado bajo el título de "proceso de descentralización", para lo que hay que recordar que, entre los requisitos de dichos procesos, si se propone una perspectiva democratizadora, se incluye la necesidad de garantizar la sustentabilidad y el relativo equilibrio económico de las nuevas áreas (Badía, Cormick y Weisert, 1988).

## BIBLIOGRAFÍA

## FLACSO - Biblioteca

- Badía, G.; Cormick, H. y Weisert, L.: "Algunas reflexiones sobre descentralización", Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, 1988 (mimeo).
- Badía, G.; Cormick, H. y otros "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado", en *Cambios. Municipio y Políticas Públicas*, Año 2, Nº 3, Buenos Aires, agosto de 1992.
- Biblioteca del Congreso de la Nación. Dirección Referencia Legislativa: *Régimen municipal en las constituciones provinciales*, Buenos Aires, 1996.
- Brown, M. y Steven, E.: "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en O. Oszlak (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Cormick, H. y Weisert, L.: *Relaciones provincia/municipio. Un análisis de caso*, Trabajo de Tesis, M.Sc. en Administración Pública, 1992.
- Evans, P.: "El estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, Nº 140, Buenos Aires, enero/marzo de 1996, pp. 529-561.
- Hernández, A.: *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1984.
- López Accotto, A.: *Gasto municipal: elementos comparativos entre un municipio del Conurbano Bonaerense y dos municipios catalanes*, 1996 (mimeo).
- López Accotto, A.: "Información presupuestaria del gasto en los municipios de Tres de Febrero, Moreno y Pilar (1991-1995)", 1997 (mimeo).
- O'Donnell, G.: "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, Nº 130, Buenos Aires, julio-setiembre de 1993, pp. 163-184.
- Osborne, D. y Gaebler, T.: "Introducción. Una Perestroika norteamericana", en *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Oszlak, O.: *La formación del estado en América Latina*, Vol. 1, Nº 3, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978.
- Oszlak, O.: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg (ed.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* Nº1, Caracas, 1982.
- Página/12: Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe-Paraná 1994.*

- Pérez, P.: "Descentralización y gobiernos locales en Argentina", en D. Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Síntesis/Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- Sepúlveda, L.: *Participación comunitaria en programas sociales. Un estudio en tres regiones del país. I. Perspectivas generales*, Proyecto Fondecyt N° 1.950.188 1995-1996, ECO. *Educación y Comunicaciones*, Santiago, abril de 1996.