

# **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	

PARTE 1

---

## **La Gestión Pública Local**

## REDES DE INFLUENCIA POLÍTICA, PODER Y DESARROLLO LOCAL

---

Martha Díaz de Landa<sup>1</sup>  
M. Consuelo Parmigiani de Barbará<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

La arquitectura de la estatalidad se ha visto modificada no sólo por los procesos de supranacionalización sino que, junto a ellos, el fenómeno de la descentralización ha operado hacia el interior redimensionando la significación de las instancias locales -las que a su vez, por lo demás, aparecen generando fuerzas centrípetas de articulación hacia niveles regionales.

La descentralización, que expande la competencia de las instancias locales desde la tradicional prestación de servicios públicos (agua, cloacas, higiene, etc.) hacia la política social (salud, educación, asistencia social) y el desarrollo económico, impone por cierto un fuerte desafío a la potencialidad de iniciativas e innovación de los sistemas locales en orden al desarrollo económico y social. Este desarrollo aparece, por otra parte, fuertemente condicionado por procesos y actores

1. Directora del Instituto de Investigación y Análisis Político (IIAP) y Profesora de Metodología de la Investigación Social, Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba; Profesora de Sociología, Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

2. Investigadora del IIAP y Profesora de Ética y Política, Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba; Profesora de Derecho Político, Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

que exceden no sólo el ámbito local sino también el nacional, como consecuencia de una economía cada vez más globalizada.

En ese contexto, de descentralización y globalización, el conjunto de actores locales y extralocales involucrados en la política local se multiplica, realidad que orienta a problematizar la capacidad del gobierno local para articular relaciones -tanto hacia dentro como hacia fuera de su localidad- en intensidad y extensión novedosas, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las emergentes del rol tradicional de los municipios, actualmente desbordados por tales procesos.

El nuevo escenario de la descentralización y la globalización plantea la necesidad de esclarecer -e intervenir en- los constreñimientos y oportunidades que ellas conllevan para los niveles locales así como también respecto a aquellas restricciones y posibilidades que surgen de la dinámica de los propios ámbitos locales, si de integrarse a dichos procesos se trata. Estos constreñimientos y oportunidades tienen que ver básicamente con resultantes económicas, políticas y sociales, productos de una multiplicidad de actores interrelacionados, directa o indirectamente en interacción, a partir de sus objetivos e intereses.

La actual tendencia a la horizontalización de las relaciones estatales corre a lo largo de varios ejes. A los hasta aquí referidos y relativos a la transferencia de competencias a niveles institucionales inferiores para su ejercicio más eficiente, controlado y participativo (descentralización) y a la internacionalización económico-tecnológica (globalización), hay que agregar un tercero, constituido por la transformación de las relaciones entre lo público y lo privado asociada a la crisis del Estado bienestarista. Todos ellos convergen -también en los ámbitos locales- multiplicando los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas, tanto más cuando se trata de políticas orientadas al desarrollo, y tornando exigible un especial esfuerzo de coordinación negociada frente a la tradicional coordinación jerárquica y burocrática.

En otros términos, las tendencias descritas imponen comprender en qué medida la *dinámica política local* condiciona las decisiones, proyectos y políticas gubernamentales locales, consecencialmente con efectos hacia adentro como hacia afuera de las realidades municipales. Y esa dinámica no puede ser aprehendida sino como la resultante de múltiples redes de actores comunitarios, económicos, políticos partidarios y gubernamentales -locales y extralocales- que por sus propósitos<sup>3</sup> se movilizan y articulan a través de relaciones entre sí, tratando de orientar e influir en las acciones y decisiones de otros actores con impacto social o en ámbitos de sus intereses.

3. Sean éstos la protección o prevalencia de sus intereses y/o bien el predominio o imposición de sus definiciones de prioridades/necesidades sociales.



Desde esta perspectiva, resulta fértil el estudio de las redes locales de influencia política en la decisión gubernamental local. También, la virtualidad de la estrategia de gestión política gubernamental de redes tanto para articular lo local a lo regional/global como para potenciar las capacidades locales a partir de la descentralización. Porque ni la descentralización implica por sí misma un incremento real y automático de las capacidades de direccionar con mayor autonomía respecto a las instancias políticas supraordenadas, ni la globalización difumina necesariamente los límites espaciales de la estatalidad (estado nacional, provincias, municipios) y sus capacidades de acción al punto de que puedan tornarse irrelevantes las lógicas políticas con referencia estatal/territorial.

De cara a las nuevas situaciones y desafíos, *el enfoque del análisis de redes<sup>4</sup> aplicado a la política local se impone, precisamente, como la perspectiva teórico-metodológica particularmente apta para detectar la constelación de actores relacionados en su resolución y caracterizar la estructura configurada por esas relaciones (más o menos jerárquica u horizontal, más o menos competitiva o cooperativa, más o menos incluyente o excluyente de diversos sectores, etc.), según qué actores se localicen en la red, el tipo de relaciones entre ellos y sus propósitos.*

*Si conocer la estructura de relaciones que subyace y se manifiesta en la acción colectiva tiene en todo caso interés para comprender y explicar lo que sucede o puede plausiblemente esperarse que suceda en la política local, el interés de ese conocimiento se incrementa para evaluar críticamente las posibilidades y modalidades de la tendencia hoy emergente a gestionar la política pública de manera no jerárquica sino a través de la coordinación de actores en redes.<sup>5</sup>*

4. Burt y Minor, 1983; Laumann y Knoke, 1987, Scharpf, 1993; Mayntz, 1988, 1992, 1993.

5. A este respecto, y para evitar confusiones conceptuales, es necesario no perder de vista que la temática de redes es trabajada por los científicos sociales y políticos de dos maneras distintas: como enfoque teórico-metodológico y como "mecanismo" (Lechner, 1995: 171) de conducción política.

En el primer sentido, ofrece una fecunda alternativa para la confluencia de los niveles micro y macro en el análisis y, con ello, para una mejor comprensión de la realidad social. No se centra de manera individualista en los actores y sus características sino que recupera el nivel sistémico, pero como conformación de relaciones entre actores, que cuando adquiere una cierta permanencia define una *estructura*. Las unidades de análisis no serán entonces los actores (individuos, organizaciones, grupos) sino sus relaciones, las que acotan o potencian la consecución de objetivos. Desde la visión de que todo lo social es una red de conexiones e intercambios directos o indirectos, cualquier fenómeno -cultural, político, económico- puede ser descrito y explicado mediante el enfoque de redes. Como "mecanismo" de conducción política, en cambio, se trata de la articulación intencional de variados actores para la negociación en pos de una decisión e implementación consensuada de una política, a fin de ganar eficiencia en un contexto de acrecentada complejidad y nivel de incertidumbre; esta estrategia está ligada a la idea de "Estado catalítico" y se diferencia tanto de los pactos corporativos como de los grupos de presión (Lind, 1992).

Este artículo apunta a fundamentar la fertilidad del análisis de redes para el estudio de la dinámica política local, en tanto fenómeno de poder o influencia política en la decisión municipal, como así también exponer los principales supuestos, conceptos y técnicas de análisis de esta perspectiva teórico-metodológica. A modo de conclusión se problematiza la cuestión del desarrollo local a fin de destacar áreas temáticas para cuya indagación se propone, por su fuerza heurística, el análisis de redes.

## 1. LA DIMENSIÓN DEL PODER O INFLUENCIA POLÍTICA EN LOS SISTEMAS LOCALES DESDE EL ENFOQUE DE REDES

Interesa aquí remarcar que todo sistema local, en tanto sistema de interacción de actores de base territorial sub-estatal implica, entre otras, relaciones de poder político.

El atributo de estatalidad de los sistemas locales hace en consecuencia extensivo a los mismos los supuestos asumidos en relación a todo sistema político:

a) La comprensión de la decisión política como el resultado de una compleja red de actores individuales y colectivos, no sólo públicos sino también privados. Esta red define el sistema de influencia política, y constituye la forma en que el poder político es activado cuando decisiones públicas y concretas deben ser adoptadas, en relación a opciones autoritativas dirigidas a la distribución de bienes escasos socialmente valorados. En este sentido, poder e influencia política son entendidos como conceptos equivalentes.

b) El ejercicio del poder o de la influencia política es la resultante del reconocimiento de diversos recursos, tales como autoridad, prestigio, riqueza, información, conocimiento o capacidad de movilización de recursos o de persuasión.<sup>6</sup>

c) El recurso de autoridad política estatal es propio y exclusivo de los funcionarios gubernamentales necesariamente involucrados -en el marco de sus competencias formales- en la red de influencia o poder político,<sup>7</sup> generando sus atribucio-

6. Los recursos de influencia política son aquellas características o condiciones de los actores que generan la posibilidad de intervención en las decisiones gubernamentales -y ello no por su propia naturaleza- sino por el valor social que a los mismos se le reconocen como medios de influencia política (Simon, 1953).

7. Se adopta la posición de Herbert Simon (1953) respecto a la diferencia entre poder, influencia y autoridad, esta última definida en el sentido propuesto por M. Weber (1992).

nes normativas una expectabilidad cierta sobre su potencial influencia en la política pública. Pappi (1984) sugiere el término "núcleo normativo de decisión" para designar la expectable centralidad del gobierno en la estructura de influencia.

Si la participación del *núcleo normativo de decisión* es indispensable para convertir en decisiones autoritativas las posibles alternativas de resolución de asuntos públicos, su centralidad reposa en el hecho de que la participación de otros actores necesariamente se dirigen hacia él -sea directa o indirectamente.<sup>8</sup>

El interrogante general que en consecuencia se plantea es: *¿qué otros actores con diferentes recursos que no son el de autoridad ejercen influencia en el sistema de decisión gubernamental?* Esta es una cuestión asociada con hechos de poder social y como tal debe ser determinada empíricamente, en tanto si bien constituye una expectativa relativamente cierta no es así una expectativa normativa o necesaria en sistemas sociales concretos. De hecho, los distintos sistemas locales presentan una gran variabilidad en la estructuración de la influencia, dependiendo de su grado de desarrollo y diversificación económica, tamaño de su población, aislamiento, cultura política, perfil de los liderazgos locales, existencia de organizaciones voluntarias, etc.

Partiendo del dato primario del carácter relacional del poder, es acertada la afirmación de Padioleu (1982), de que el Estado "en concreto" no existe sino desde el ángulo de relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y más allá de los límites formales jurídico-institucionales. También, que son las políticas públicas en sus sucesivos estadios de fijación de agenda y priorización, decisión e implementación, el locus en que una constelación de actores interactúan -simétrica y asimétricamente- y con variados recursos de poder y preferencias sobre las alternativas posibles de la acción estatal.

Estudios previos habilitan la distinción de tres niveles de red de influencia: "estructural" (o global, vinculado al sistema social en su conjunto), "de políticas" (según ámbitos de políticas: salud, energética, justicia, educación, o paquetes de políticas que involucran más de un área de las antes mencionadas, como por ejemplo "políticas de reforma del estado", "políticas de desarrollo", etc.) y "de caso", es decir el análisis de una política puntual (por ejemplo, la transformación de una empresa pública, la apertura o cierre de juzgados, el pago de aranceles en hospitales públicos, etc.)<sup>9</sup>

8. A pesar de la centralidad del sector gobierno, éste no se manifiesta monolítico, como tampoco los sectores sociales que participan en la red de influencia: de hecho se manifiestan intereses variados, definiciones diversas de las orientaciones de acción, disponibilidad variable de recursos y participación en redes de información diferentes.

9. Antecedentes de estudios a nivel estructural son entre otros Laumann and Pappi (1976), Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1991, 1994). A nivel de políticas, Laumann y Knoke (1987), a nivel de caso: Mayntz (1992, 1993), Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1995).

Mas en toda red de influencia cabe preguntarse en base a qué principio de inclusión/exclusión se localizan en ella actores como influyentes. Observan Laumann y Knoke (1987: 11) que "el criterio de mutua relevancia efectivamente excluye cualquier actor cuyas acciones o potenciales acciones son *a-consecuentes* (en el sentido de que no producen consecuencias) sobre la formación de decisiones colectivas" que impliquen intereses predominantes del sistema social de que se trate. Por lo cual dichos actores pueden ser "ignorados con seguridad" tanto por los "miembros de la elite como por el analista".

En un sistema de decisión política municipal o regional, se reconocerán como actores reputados relevantes a individuos y organizaciones participantes tanto en los ámbitos gubernamental como no gubernamental, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de indole política (partidarias o sectoriales) o social (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.), siempre que se los identifique por su capacidad de afectar procesos de políticas públicas por otros actores, a su vez, también reconocidos por esta misma capacidad.

Permite también este enfoque detectar la proximidad que, con el sector gobierno -éste a su vez desagregado en distintas esferas funcionales- y entre sí, tienen los diversos actores sociales según redes de relaciones formales (por su profesión u ocupación principal) e informales (confianza, amistad, asesoramiento, participación en ámbitos recreativos comunes).

El análisis de redes da cuenta así de la dimensión relacional del poder o influencia. El valor descriptivo y explicativo del análisis de redes reside particularmente en su aplicabilidad a sistemas relativamente complejos (a diferencia de un grupo de amigos, por ejemplo). Son sistemas que, por esas características, impresionan con barreras de interacción; es decir, que cada actor aparentemente no podría relacionarse o estar relacionado con cada uno de los otros. Particularmente importante es en tal sentido la propiedad de transitividad: si, por ejemplo, A se asesora con B y B con C, en un sistema empírico se supondrá normalmente que A es asesorado por C. De modo semejante resultan transitivas las reputaciones de influencia, en cuanto de la reputación de A que B es influyente y de B que lo es C, puede concluirse que A tiene a C por influyente.

Debe insistirse que el interés del análisis de redes se centra no en la descripción de las unidades de la red sino en las relaciones directas e indirectas entre ellas, a fin de hacer visibles relaciones que de otro modo permanecen ocultas para el analista.<sup>10</sup>

10. El número de relaciones indirectas se miden por la cantidad de tramos de relaciones que existen entre un actor y otro (por ejemplo los tramos entre el actor A y el actor D son tres, si actor A actor B actor C actor D, donde simboliza la relación entre actores).

Importan no sólo relaciones efectivas (como comunicación, asesoramiento u otros procesos de intercambio). También pesan las interacciones potenciales. El hecho de que A y B se hallen en el mismo órgano colegiado crea entre ellos, por ejemplo, una estructura de oportunidad de comunicación sin que tal oportunidad sea efectivamente aprovechada. A esta situación pueden asemejarse aquellas otras en que los actores comparten similares posturas u orientaciones respecto a una cuestión determinada (v.gr., decisiones a tomar en el área de políticas de salud, educación, etc.); intercambio de comunicaciones, asesoramiento, negociaciones y apoyos en la influencia, tienen mayor oportunidad entre estos actores que entre ellos y otros de la red con posturas más distantes.

## 2. CONCEPTOS Y TÉCNICAS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LAS REDES DE INFLUENCIA POLÍTICA

Variadas mediciones de relaciones han sido desarrolladas, las que trabajan con relaciones asimétricas o simétricas. Las primeras consideran la direccionalidad de la relación (lo que es importante, por ejemplo, para determinar la prominencia de los actores en la red, es decir, en la medición de influencia o en relaciones de confianza; se trata de relaciones en que no puede invertirse el principio de transitividad simetrizando las relaciones: si A menciona a B como influyente y éste a C, se asume en la red que C es también influyente para A, pero no a la inversa). Hay relaciones, en cambio, en que puede obtenerse una mejor descripción simetrizándolas: por caso, la relaciones profesionales. La consideración o no de la direccionalidad de las relaciones dependerá, en definitiva, del tipo de relaciones consideradas.

Una de las cuestiones críticas es la clausura del sistema de acción que se define como red de influencia. La inclusión/exclusión de actores sobre la base del criterio de mutua relevancia exige por un lado, una cuidadosa calificación de la reputaciones obtenidas mediante la encuesta de elite y técnica de bola de nieve, y por el otro lado la construcción de un procedimiento de medición de la relevancia del actor en el sistema de acción, acorde con el criterio teórico asumido para la identificación de los influyentes.

Los influyentes son seleccionados por el procedimiento de la bola de nieve de acuerdo a una regla preestablecida de cantidad mínima de menciones (generalmente tres menciones). El procedimiento se aplica en tantas rodadas como sea necesario hasta que ninguna persona resulta adicionada como influyente a las ya reputadas como tales (criterio de exhaustividad por saturación).

Mediante la técnica "de la bola de nieve" se controla la selección arbitraria y probablemente sesgada que puede hacer el investigador, en la medida en que las

personas a entrevistar como influyentes son aquellas que resultan reconocidas por los propios entrevistados, quienes a su vez también han sido reconocidos como portadores de la característica o condición que los hace elegibles como actores en la red.

Diversos índices se han propuesto para medir la relevancia del actor en la red, entre ellos el Índice de Prominencia.<sup>11</sup> De acuerdo a este índice, el nivel de prominencia de cada actor reputado influyente es igual a la proporción de menciones recibidas por dicho actor sobre el total de las menciones para el conjunto de actores reputados (I), ponderada la misma por el promedio de las proporciones de menciones (I) correspondientes al conjunto de actores que lo han mencionado. De esta manera una persona no necesariamente es influyente por la cantidad de menciones que recibe sino que se tiene en cuenta también la cantidad de menciones que tienen sus mencionadores.

Para el análisis de las redes de relaciones entre los influyentes (formales o informales), los estudios han aplicado alguna de las siguientes técnicas:<sup>12</sup>

Equivalencia estructural: detecta pautas de relaciones similares en la red y también, similar atribución de alguna característica a los actores (por ejemplo, preferencias de políticas para el desarrollo).

El análisis de cohesión es la herramienta técnica usada para reconocer el agrupamiento de los actores como consecuencia de la existencia de relaciones entre ellos. El índice de cohesión mide la distancia (tramos) entre actores en un sistema de relaciones determinadas (profesionales, de confianza, de amistad, etc.), de tal manera que a mayor distancia menor valor del índice de cohesión y consecuentemente menor proximidad entre los actores. Existen dos modalidades para establecer la mayor o menor intensidad de las relaciones, la modalidad de los componentes fuertes y la modalidad de los componentes débiles. En el primer caso la técnica de cohesión relaciona dos actores sólo si hay reciprocidad de menciones. Se habla de cliques (componentes fuertes), cuando los componentes (nodos o actores) están fuertemente relacionados entre sí por menciones recípro-

11. Esta medida fue propuesta por Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1991, 1994) según la lógica estructural del análisis de redes. Permite evitar distorsiones derivadas de la falta de información por imposibilidad de entrevistar a algunos actores reputados influyentes y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:  $I_{pri} = \frac{(\sum M_{ji} / \sum M)}{(\sum I_j / n_j)}$ ; donde  $I_{pri}$ : Índice de prominencia reputado del actor i;  $\sum M_{ji}$ : Suma de menciones que el actor i ha recibido de otros actores j;  $\sum M$ : Suma de menciones realizadas por el total de los entrevistados;  $\sum I_j$ :  $\sum M_{kj} / \sum M$  donde  $\sum M_{kj}$  es la suma de menciones que el actor j ha recibido de otros actores j, incluyendo el actor i, y  $\sum M$  la suma de menciones realizadas por el total de los entrevistados;  $n_j$ : El número de actores j que mencionaron al actor i.

12. Referencias sobre estas técnicas pueden consultarse en: Burt (1982) y Rodríguez (1995) entre otros. Para el procesamiento de datos las autoras disponen del Programa *Structure* (Nueva York, Columbia University, 1989). Respecto de éste y otros programas alternativos ver Rodríguez (1995).

cas entre todos los actores del sistema de relación de que se trate. Se denomina círculo o esferas de relaciones entre actores cuando se aplica el modo de componentes débiles. En este caso los actores se interrelacionan aún cuando no haya reciprocidad siempre que directa o indirectamente tengan más relaciones en un círculo de actores que en otro. También agrupa a actores según semejanzas en asuntos en los que participan o en elecciones que priorizan.

c. Medición de centralidad en términos de "forma primaria" ("primary form", Burt, 1982), la que trabajando sobre la totalidad de menciones de la red y considerando las enviadas y recibidas por cada actor, permite explorar la accesibilidad que éste tiene a los restantes actores del sistema, con las presumibles posibilidades de discusión de cuestiones e intercambios en general.

### 3. INFLUENCIA POLÍTICA Y DESARROLLO LOCAL

Bajo el ideario de la democracia participativa -en tanto supuesto de la igualdad política y social-, la asociación entre desarrollo e iniciativas locales es uno de los focos que mayor atención recibe entre los que postulan la autonomía de la gestión municipal. Desde este sentido debe entenderse también la legitimidad que reclama para sí la reivindicación actual de los gobiernos y sociedades locales como principales ámbitos de realización del desarrollo humano.<sup>13</sup>

Sin embargo parece necesario preguntarse sobre la permeabilidad de las instancias de decisión local a las iniciativas que en tales comunidades se generan, como así también respecto al dinamismo de las sociedades locales concretas para la generación de iniciativas de desarrollo.

La primera cuestión exige del analista el estudio de qué iniciativas, impulsadas por qué actores sociales, son convertidas en políticas públicas y acciones gubernamentales, a qué intereses o propósitos responden dichas iniciativas y qué tipo de relaciones se establecen entre los actores sociales y las instancias de decisión. En definitiva, dicha cuestión remite al estudio de la influencia política cuya comprensión se enriquece desde el análisis de redes.

Por su parte, la evaluación sobre la capacidad de las comunidades locales para la generación de iniciativas de desarrollo, interroga sobre la posibilidad que tienen sus gobiernos de impulsar estrategias de coordinación cooperativa para el

13. Objetivo este último de particular preocupación en los programas de las organizaciones internacionales, herederas de la modernidad de cara al siglo XXI. Véase por ejemplo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el *Desarrollo Humano*, 1993.

desarrollo local; pero asimismo plantea en qué medida sus decisiones y acciones estimulan la generación de iniciativas. También aquí el estudio de las redes de influencia política permiten indagar sobre el grado de apertura del sistema de decisión, su compromiso con las demandas sociales, los intereses y sectores de la comunidad que privilegia y su participación en proyectos de cooperación con otros actores extralocales -públicos o privados.

Si bien la literatura especializada en política local a nivel comparado, da cuenta de que los funcionarios gubernamentales municipales muestran cierto grado de autonomía en la toma de decisión, igualmente es más o menos generalizable la afirmación de que dicha autonomía se ve constreñida. Aunque no en todos los casos se mantiene la afirmación de una total dependencia del gobierno local de las elites económicas, con frecuencia se manifiesta una posición marcadamente "privilegiada" del sector "negocios" en la toma de decisión local y en consecuencia una "desproporcional" influencia política de este sector con respecto a otros sectores comunitarios (Wolman y Goldsmith, 1992).

Favorece la posición privilegiada del sector "negocios" por un lado, su importancia para la economía local y el desarrollo de la misma (Elkin, 1987); y por el otro, la existencia de los propios intereses de los funcionarios electos (Intendentes, Concejales, se podría agregar Tribunal de Cuentas en nuestro régimen municipal) por mantener o incrementar su caudal electoral que les permita conservar su posición o ascender en la carrera política, posibilidad en gran parte dependiente de la estabilidad y dinamismo de la economía local (C. Stone, 1980).<sup>14</sup>

Algún contraste respecto a la relación elite económica y gobierno local fue empíricamente encontrado en estudios comparativos de política urbana. Precisamente, Wolman y Goldsmith (1992) destacan la fuerte tradición que tiene esta relación en el sistema político estadounidense cuando se analiza en comparación con el sistema local inglés.<sup>15</sup> No obstante, los autores señalan que, de acuerdo a estudios más recientes, la tendencia en el Reino Unido es a disminuir las diferencias otrora destacadas.

Dunleavy (1980) y Stoker (1988) coinciden en afirmar que así como en Estados Unidos, los grupos económicos en Gran Bretaña tienen acceso privilegiado a la estructura de decisión de políticas locales y es indudable su influencia sobre los gobiernos municipales. Pero mientras Dunleavy argumenta sobre la importancia de las redes informales de relaciones que sirven para integrar a

14. Estabilidad o incremento del empleo local, ampliación de la base contributiva y mejoramiento de la capacidad de prestación de servicios del gobierno local son ventajas dependientes de la interrelación entre éste y el sector "negocios" y fuente de capitalización electoral.

15. Cockburn (1977), entre otros, sugiere que el estado "local" inevitablemente sirve a los intereses del capital. No obstante reconoce que en Gran Bretaña -a diferencia de los Estados



los representantes de los partidos mayoritarios en la "comunidad de los intereses locales" establecidos, Stoker refiere a una línea de literatura que puntualiza el crecimiento de mecanismos corporativos como una razón adicional para propiciar el acceso informal del grupo de productores a la decisión pública local, aunque relativiza la extensión que este hecho pueda alcanzar en distintas comunidades.

Más generalizable parece ser la existencia de coaliciones dominantes o "maquinarias" que articulan los intereses gubernamentales de desarrollo y los intereses de expansión de grupos económicos, la que desde hace unos pocos años viene siendo sugerida por investigaciones sobre la experiencia de los gobiernos locales tanto estadounidense como británicos (Dunleavy 1990; Goldsmith, 1990; Clark, 1994), y que no necesariamente se reduce su influencia a cuestiones de carácter exclusivamente económico.<sup>16</sup>

Las tendencias actuales muestran que una importante porción del interés por el estudio de las relaciones entre los intereses económicos y política a nivel local, se ha dirigido hacia la tipificación de regímenes pro-desarrollo o anti-desarrollo, los cuales no tienen necesariamente directa conexión con influencia o no de los grupos económicos en las política local, tal como pudiera pensarse o puede ser sugerido por alguna literatura.<sup>17</sup>

---

Unidos- los políticos locales juegan un papel más prominente y no es tan marcada la influencia de los "negocios" en la toma de decisión local. Explica Harding (1990) que el decaimiento de la participación del sector "negocios", en el proceso de decisión que durante casi una centuria ha caracterizado la política local en Gran Bretaña ha sido el resultado de una combinación de factores: las franquicias otorgadas al sector, la movilización política en las áreas urbanas de otros intereses no pertenecientes al sector social "negocios", la suburbanización de la elite económica (residencias fuera de los centros urbanos), la internacionalización del capital (que ha jaqueado fuertemente a las economías regionales y locales), la profesionalización de las empresas (como resultado de la tecnificación y la exigencia del gerenciamiento competitivo); todo lo cual ha dejado al Partido Laborista y su electorado como los actores dominantes en la política urbana. Por ello, afirma este autor, la influencia instrumental de los "negocios" sobre las estrategias políticas locales ha sido así menos fuerte en Gran Bretaña que en Estados Unidos.

16. Estrechos vínculos fueron observados entre la industria de la construcción y gobiernos locales en materia de políticas habitacionales, mientras otros estudios informan experiencias de interrelaciones significativas en el campo de las políticas ambientalistas, educación, protección de menores y de la ancianidad. Incluso se informa que el proceso de interrelación se ha multiplicado y diversificado en la medida en que se ha incrementado el número de agencias y organizaciones que han asumido las prestaciones directas de servicios, declinadas por el estado.

17. Precisamente Clark (1994) discute la supuesta relación entre "poderoso sector negocios-coalición pro-desarrollo" y hace notar los dudosos resultados obtenidos que aún no permiten que se confirme la hipótesis de que "los negocios quieren negocios y por ende quieren desarrollo"; pareciera que también es sustentable pensar que los "negocios quieren negocios pero no necesariamente desarrollo" (pp. 134-35).

Más aún se plantea en algunas observaciones el conflicto entre "negocios" y gobierno, apoyado este último por coaliciones o movilización de intereses anti-desarrollo y que tienen que ver con el fomento de "políticas de control del desarrollo" tales como medidas limitativas del crecimiento poblacional, regulatorias del uso de los recursos o protectivas del medioambiente, entre otras.

Por otra parte, se señala también que aunque pudiera reconocerse una coalición pro-desarrollo asociada a una interrelación estrecha entre el sector "negocios" con la esfera gubernamental, diferencias de intereses vinculadas a la decisión, implementación y/o coordinación de estrategias de desarrollo, relativiza su impacto en la política pública, ya porque acentúa la porosidad del sistema de decisión permeándolo a la participación de otros sectores, ya porque autonomiza la instancia gubernamental o prioriza las disputas e internas partidarias en el proceso de liderazgo de la política pública local.

Análisis sistemáticos sobre la interrelación entre el sector económico y el político a nivel local desarrollados en América Latina o en Argentina que tengan por objetivo detectar la influencia del sector privado sobre el público, sus relaciones y orientaciones hacia la política local que informa la estructura de decisión en ámbitos municipales no han recibido especial atención. Estos aspectos han operado más como supuestos que como cuestiones sometidas a indagación (Clichevsky et al., 1990).<sup>18</sup>

Más novedoso aún resulta, en nuestro país, la aplicación del análisis de redes al campo de estudio de las relaciones intra e intergubernamentales,<sup>19</sup> orientados a la cooperación entre localidades en proyectos de integración regional sub y supranacional.

18. Los artículos "Influencia Política y Desarrollo Económico Local..." (Díaz de Landa, Parmigiani de Barbará) y "Problemas y Estrategias para el Desarrollo Económico en la Región del Valle de Punilla..." (A. Ciuffolini) en esta misma publicación, abordan la problemática a nivel local y regional de la Provincia de Córdoba, respectivamente.

19. Verbigracia el análisis de los Entes Intermunicipales. Ver en esta publicación "La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo..." (M. Cingolani).

BIBLIOGRAFÍA

- Burt, R.: *Toward Structure, perception and action. Network Models of Social Action*, Nueva York, Academic Press Inc., 1982.
- Burt, R. y Minor, M.: *Applied network analysis. A methodological introduction*, Beverly Hills, Calif., Sage Publication, Inc., 1983.
- Clark, T. (ed.): *Urban Innovation, creative strategies for turbulent times*, London, Sage Publications, 1994.
- Clichevsky et al.: *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Lationamericano, 1990.
- Cockburn, C.: *The Local State*, London, Pluto, 1977.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M. C.: *Pobreza y Marginalidad en un contexto de crisis: la percepción de los influyentes en la ciudad de Córdoba*, Documento de Trabajo, IIAP-UCC, 1991.
- Díaz de Landa, M. y Parmigiani de Barbará, M. C.: "Organized Business and the Community Power Structure in an Argentinian City: From Authoritarian to Democratic Regimes", *XVIth World Congress of the International Political Science Association*, Berlín, 21 al 15 de agosto, 1994.
- Díaz de Landa, M.; Parmigiani de Barbará, C. y Ciuffolini, A.: "Empresas y sindicatos en la ciudad de Córdoba: Redes interorganizacionales y recursos de influencia en la política pública", Informe, CONICET, Subsidio 1994-1995.
- Dunleavy, T.: "Urban Grow Machines", Paper presented to meeting of PSA Urban Politics Group, LSE, julio de 1990.
- Elkin, S.: *City and Regime in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Goldsmith, M.: "Local Autonomy: Theory and Practice", in D. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.
- Harding , A.: "Local Autonomy and Urban Economic Development Polices: the Recent UK experience and perspective", en D. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.
- Laumann, E. y Knoke, D.: *The Organizational State*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1987.
- Laumann, E. y Pappi, F.: *Networks of Collective Action*, Nueva York, Academic Press, 1976.
- Lechner, N.: "La Reforma del Estado y el Problema de la Conducción Política", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 4, N° 7, diciembre de 1995, pp. 149-175.
- Lind, M.: "The Catalytic State", en *The National Interest*, 27, 1992, pp. 3-21.

- Mayntz, R.: *Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung*, Frankfurt a.M./New York, Campus, 1988.
- Mayntz, R.: "Die ausseruniversitäre Forschung mi Prozess der deutschen Einigunggg", *Leviathan* 20-1, 1992.
- Mayntz, R.: "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en *Sonderheft*, 21 Opladen, WVG, 1993.
- Padioleau, J.: *El Estado en Concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Pappi, F.: "Boundary specification and structural models of elite system: social circle revisted", en *Social Networks*, N° 6, 1984, pp. 79-95.
- Rodríguez, J.: *Análisis Estructural y de redes*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos 16, 1995.
- Scharpf, F. W.: "Coordination in Hierarchies and Networks", en F. W. Schrapf, *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governence Institutions*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, Colorado, Westview Press, 1993, pp. 125-165.
- Simon, H.: "Notes on the observation and measurement of Power", en *Journal of Politics* XV, noviembre de 1953, pp. 500-512.
- Stoker, G.: *The Politics of Local Government*, London, MacMillan, 1988.
- Stone, C.: "Systemic Power in Community Decision Making : A restatement of Stratification Theory", en *American Political Science Review* 74, diciembre de 1980, pp. 978-990.
- Weber, M.: *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Wolman, H. y Goldsmith, M.: *Urban Politics & Policy. A comparative Approach*, Oxford-Cambridge, Blackwell, 1992.

## GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

Eduardo Jorge Arnoletto  
Eduardo Beltrán

### INTRODUCCIÓN GENERAL

Actualmente estamos impactados por procesos globales, de una magnitud sin precedentes. Enfrentamos problemas que afectan sin excepción a la Humanidad entera: el crecimiento poblacional descontrolado, la urbanización desordenada, producto de migraciones internas en gran escala, las falencias en la producción y la distribución de alimentos, el impacto de las innovaciones tecnológicas en la reducción de los puestos de trabajo, la acumulación de residuos contaminantes, el agotamiento previsible de los recursos no renovables, en particular los combustibles fósiles, el recalentamiento global del planeta, la expansión de los circuitos comerciales internacionales anómalos, como el narcotráfico, el tráfico de armas y de animales silvestres, etc.

Una característica común a todos estos problemas es que ninguno puede ser resuelto, o siquiera encarado, por ningún Estado (por importante y poderoso que sea) en forma aislada. Solamente estrategias compartidas e integradas tienen alguna posibilidad de éxito frente a estas grandes cuestiones.

Por otra parte, como enfoque positivo, nuestro mundo se caracteriza (y cada vez más) por un incremento vertiginoso de los intercambios, tanto de capitales, bienes y servicios, como de información, ideas, tecnologías y pautas culturales. Es como si el mundo se achicara a las dimensiones de la "aldea global" de la que hablaba McLuhan, acercando a los pueblos y disminuyendo la gravitación de las

fronteras políticas y culturales. Hay una palabra que en nuestra década se ha convertido en clave paradigmática de la situación en ciernes: *Globalización*.

En nuestros días, los aspectos realmente logrados de esa globalización son los siguientes:

La espectacular expansión del mercado internacional de capitales, cuyo volumen se ha duplicado entre 1989 y 1995, y que hoy supera completamente al valor económico total del intercambio mundial de productos y servicios; y que se mueve especulativamente, en procura de aumentar sus ganancias, en brazos de una red global de telecomunicaciones, en formas que ningún Estado o Banco Central puede verdaderamente controlar.

La apertura de los mercados a un intercambio de bienes y servicios exento o aliviado de tasas aduaneras, si bien en formas no equitativas entre países dominantes y dominados, pero que alcanza para plantear una dura competencia en términos de precios, calidad, prestaciones, nivel de actualización tecnológica y plazos de entrega.

La formación de bloques de integración regional, para atender necesidades y urgencias diferenciadas de las diversas regiones del mundo, y también para tratar de equilibrar sus diálogos e intercambios. Baste mencionar la CEE, el NAFTA y el Mercosur. Siguiendo la tendencia ya evidenciada en el más avanzado de tales bloques (la CEE) sobre ellos recaerán en forma creciente algunas responsabilidades y ámbitos de decisión que hoy todavía se consideran en muchas partes como propias de los Estados nacionales.

El crecimiento en tamaño, complejidad y poder de las empresas transnacionales, mediante compras, fusiones y alianzas; mientras en el interior de tan complejas organizaciones se llevan a cabo procesos de descentralización, delegación de incumbencias, etc., siempre en búsqueda de una mayor eficiencia y flexibilidad, para asegurar una competitividad firme en el largo plazo.

La redefinición, tanto interna como externa, del rol y las incumbencias del Estado nacional. Hay una redefinición crítica del concepto de soberanía nacional en lo externo, desde que la emergencia de bloques y entidades internacionales globales condiciona su capacidad autónoma de decisión, tanto normativa como fácticamente. A ello contribuye también el creciente pragmatismo de las relaciones internacionales. También hay profundos cambios en lo interno, por el abandono de algunas actividades (empresarias, por ejemplo) y por la transferencia de otras a niveles sistémicos inferiores (provincial y/o municipal) procurando acercar la gestión y los efectores de los servicios públicos a los ámbitos sociales receptores de los mismos. Es de hacer notar que todos estos procesos guardan notables similitudes con la actuación de las empresas.

Hay otros aspectos, en cambio, donde la globalización tiene un nivel de realización muy inferior o incluso es prácticamente inexistente:

La circulación de la información sobre los sucesos mundiales, ya que si bien existen los circuitos tecnológicos necesarios, su manejo práctico está en manos de oligopolios informativos, que proveen mensajes tendenciados, en el contexto de un pluralismo sólo parcialmente admitido.

La circulación de la tecnología, que se produce con cierta fluidez en el ámbito interno de las empresas transnacionales (entre plantas de la misma organización en diferentes países, por ejemplo) pero no en el ámbito inter-empresas, donde a veces la tecnología se intercambia como valor de mercado (la compraventa de una tecnología determinada) y otras veces se reserva y se oculta la existencia de tecnologías ya desarrolladas, a la espera de condiciones favorables de explotación, o de la amortización de inversiones hechas en base a tecnologías anteriores.

La circulación de las personas, o de la mano de obra, si queremos ver el tema como factor de la producción, la cual está hoy mucho más restringida que en otros tiempos, cuando grandes corrientes migratorias cambiaron el mapa demográfico del mundo. No es desatinado prever incluso futuras restricciones al movimiento interno de las poblaciones (del ámbito rural al urbano, por ejemplo) para contener los actuales problemas de la urbanización explosiva.

Dentro de este encuadre, podemos decir en primer lugar que todos estos cambios y procesos abren un gran campo de posibilidades, y al mismo tiempo una gran cantidad de riesgos y peligros. Es la clásica noción de *crisis*, que los chinos señalan gráficamente con dos signos: uno que significa *peligro* y otro que significa *oportunidad*. Así, peligros más oportunidades configuran situaciones de crisis.

En este contexto, el *ámbito municipal* aparece como receptor de actividades que antes no eran suyas, y de expectativas sociales que antes eran orientadas hacia el Estado nacional o provincial. Afronta, pues, el ámbito municipal especiales desafíos que hoy marcan la necesidad de reflexionar sobre los mejores medios de resolverlos.

A ese tema está destinado este capítulo, que procura explorar el campo de la necesaria interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las formas de la participación ciudadana, para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local, sin caer en los extremos del asambleísmo populista inoperante ni del autoritarismo estatal, voluntarista y alejado de los verdaderos requerimientos sociales.

## EL FUNCIONARIO MUNICIPAL COMO GESTOR Y ADMINISTRADOR DEL DESARROLLO LOCAL. MUNICIPIO Y SOCIEDAD EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y ECONÓMICO

### Características y requerimientos del actual contexto socio-político y económico

Todos percibimos la existencia de profundos cambios en el contexto socio-político y económico de la sociedad contemporánea. Está en marcha una revolución científico-tecnológica de fuertes (e impredecibles) consecuencias. En los consumidores hay una revolución de las expectativas, en una situación de sobreoferta con respecto a la demanda efectiva, mientras ponderables y crecientes sectores de la sociedad quedan marginados del consumo y del trabajo. Avanza la globalización, principalmente en el ámbito económico-financiero y de la información, y los mercados se abren al intercambio de bienes y servicios en medida nunca vista antes.

Actúan fuertemente sobre nosotros muchos factores que obligan al cambio, a una rápida adaptación a nuevos comportamientos y estrategias: el aumento de la competencia, el acortamiento del ciclo de vida de los productos y servicios, las fusiones, adquisiciones y alianzas entre organizaciones empresarias, los cambios de roles en la actividad pública y privada, las modificaciones flexibilizadoras (o precarizadoras) de las relaciones laborales, la turbulencia de la demanda, etc. La impresión general es que vamos hacia un mundo mucho más exigente, competitivo e impredecible que aquel del cual venimos.

### Las exigencias de eficiencia y flexibilidad

Esas acrecentadas exigencias de competitividad exigen mejorar substancialmente el nivel de calidad de los productos y servicios, de la tecnología, del funcionamiento de las organizaciones y del desempeño de los hombres. Esa exigencia afecta a todo tipo de organizaciones, públicas o privadas, y se manifiesta principalmente en la necesidad de realizar dos cualidades vitales: *eficiencia*, que es la capacidad de optimizar el uso de los factores de la producción, disminuyendo con tendencia a cero los costos de la no-calidad, y *flexibilidad*, que es la capacidad de responder con rapidez, adaptándose a circunstancias cambiantes e impredecibles.



## Diversas respuestas a estas exigencias. La gestión participativa

Ante esas nuevas exigencias, las organizaciones de todo tipo (que en su forma tradicional responden al modelo piramidal, verticalista o verticalista-autoritario) en general tienden primero a volverse más verticalistas y autoritarias que antes, ensayando diversas modalidades de ajustes y controles, que en efecto les permiten aumentar su eficiencia, pero a duras penas, sólo en un pequeño porcentaje que ciertamente no satisface la expectativa generada ni compensa las dificultades y dolores del ajuste.

Por otra parte, no logran por ese camino la necesaria flexibilidad, ni superan los procesos de *oligarquización* (trabas a la circulación ascendente y descendente de información interactiva y sustitución del sentido funcional de la diferenciación jerárquica por un sentido apariencial) y de *feudalización* (olvido por los grupos verticales de funciones especializadas de los fines generales de la organización y sustitución de los mismos por fines sectoriales que generan disputas por parcelas de poder y asignación de recursos escasos).

En muchos casos, la aplicación de diversas modalidades de la *gestión participativa* logra un incremento cualitativo y substancial de eficiencia y flexibilidad, aplicando formas de conducción por liderazgo interactivo, organizando el trabajo por equipos o células polifuncionales, otorgando diversas formas de reconocimiento a los esfuerzos fructíferos del personal, brindando en forma permanente capacitación para el puesto de trabajo y una atención constante a los circuitos de la comunicación formal e informal.

En tales condiciones, es posible encarar un *proceso de mejora continua* de la organización, que aumente en forma muy significativa la eficiencia global de la misma, por medio de un proceso de gradual eliminación de los elevadísimos *costos de la no-calidad*, los que con frecuencia representan un 25 a un 40% del valor agregado anual.

La recuperación de esos ingentes recursos, que antes se perdían como agua que escurre por el drenaje, hace posible encarar políticas de reducción de precios sin pérdida de rentabilidad; de inversión modernizadora; de mejor distribución de dividendos y de mejor remuneración y premios para el personal. Lo más importante es que permite conciliar dos extremos aparentemente antagónicos: la alta eficiencia organizacional (que responda a las exigencias del contexto socio-político y económico de las organizaciones) y la buena calidad de la vida laboral (que restaure la noción invaluable del sentido humano del trabajo).

Esta estrategia participativa no es de aplicación excluyente para empresas privadas. Todo tipo de organizaciones sociales pueden adaptarla a sus particulares requerimientos y obtener resultados que los satisfagan. Organizaciones sociales intermedias, organizaciones no gubernamentales y las mismas estructuras públicas del Estado la pueden aplicar. El caso de las organizaciones municipales

es particularmente adecuado para dicha aplicación, por las especiales características de relación directa de los funcionarios municipales con los grupos sociales y los ciudadanos individuales y por el carácter concreto de muchos de sus problemas políticos.

En los tiempos actuales, en los que los municipios son depositarios de actividades e incumbencias que les son derivadas por instancias superiores de la organización estatal mediante procesos de descentralización; y son receptores a la vez de acrecentadas expectativas y requerimientos públicos, la aplicación de nuevas y más eficientes modalidades de gestión reviste para ellos el carácter de una urgente necesidad.

## Viejas y nuevas incumbencias de la gestión municipal

El origen histórico de nuestros municipios debe ser rastreado en la herencia de la ciudad-estado griega y romana, en el primitivo municipio hispano-romano, en el "conventus publicus" visigodo, y muy particularmente, en el municipio castellano-leonés, con su característica institución de los *fueros*, como expresión de una política de la Corona destinada a repoblar las tierras reconquistadas al invasor musulmán. Ese cabildo tuvo dos etapas: popular y aristocrática.

El cabildo americano fue heredero de esa segunda etapa, y aquí los *fueros* se utilizaron para consolidar la conquista. Desde un principio, el Cabildo fue expresión jurídica de una ciudad, símbolo de vida civilizada en medio del desierto natural, centro cívico organizado, con jurisdicción sobre la comarca circundante, con derecho a arbitrar recursos propios y potestad sobre temas de política urbana, en manos de funcionarios cooptados o elegidos por voto calificado. En nuestra historia constituyeron en muchos casos los núcleos aglutinantes de las provincias constituyentes de la Nación, motivo que explica su temprano reconocimiento constitucional, y la fuerte tradición de autonomía que los nutre.

En efecto, ya nuestra Constitución de 1853, tras adoptar la forma de gobierno *representativa, republicana y federal*, dispone el dictado de constituciones provinciales que aseguren la administración de justicia, *el régimen municipal* y la educación primaria; y a mayor abundamiento luego dispone que cada provincia dicte su propia constitución *asegurando la autonomía municipal*, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esa tendencia se ha reforzado en las sucesivas reformas, y muy particularmente en la última de 1994.

Reforzando esa tendencia, las nuevas constituciones provinciales insisten en el aseguramiento de la *autonomía municipal*, dentro de un Estado social de derecho, con inclusión de *mecanismos participativos* y promoción de *condiciones de*

*participación*. Establecen sistemas de cooperación, administración y fiscalización *conjunta* de los gravámenes entre provincia y municipios, así como la prestación de servicios públicos *bajo égida municipal* con control de los usuarios. También se refieren a la obligación provincial de otorgar *coparticipación* y subsidios a las municipalidades, así como la posibilidad de *delegar competencias* en ellas.

En general, los principios jurídicos de la administración pública provincial y municipal se refieren a los siguientes criterios básicos:

a) Satisfacción de las necesidades y requerimientos sociales con *eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad*.

b) *Centralización* normativa, *descentralización* territorial y *desconcentración* operativa.

c) Coordinación, imparcialidad, *sujeción al orden jurídico* y publicidad de normas y actos.

d) Ingreso a la Administración por *idoneidad*, con criterio objetivo, concurso público e igualdad de oportunidades.

e) Actuación de la Administración Pública *sujeta a principios de celeridad, economía, sencillez de trámite, plazo previsible, participación de los afectados y posibilidad de demanda judicial*.

Para ejemplificar lo dicho con la mención de un caso concreto tomaremos las estipulaciones sobre municipalidades y comunas contenidas en la Constitución de la Provincia de Córdoba, que en síntesis dicen lo siguiente: A partir del reconocimiento del Municipio como *comunidad natural*, plantea la necesidad de establecer un régimen municipal basado en la *autonomía* política, administrativa, económica, financiera e institucional, por medio de la elaboración de *Cartas Orgánicas* para las ciudades, con características derivadas del sistema representativo y republicano, y de una *Ley Orgánica Municipal* para las municipalidades sin carta orgánica. Fija las funciones, atribuciones y finalidades de las municipalidades, siempre relacionadas con los intereses públicos locales, el origen de sus recursos (propios y de coparticipación), la posibilidad de establecer convenios intermunicipales y el principio de la mutua cooperación entre la provincia y los municipios. En general, los órganos de gobierno de las Municipalidades son:

El *Consejo Deliberante*, que sanciona las ordenanzas, forma comisiones investigadoras, reglamenta las actividades públicas, establece restricciones de dominio y expropiaciones, sanciona el presupuesto, organiza la administración y la

educación pública municipal, determina las bases de concesiones y auditorías y pide informes al Departamento Ejecutivo.

El *Departamento Ejecutivo*, que ejerce la jefatura del gobierno y la administración, promulga y veta ordenanzas, celebra convenios con otras municipalidades, gestiona el personal, prepara el presupuesto, recauda los tributos, presta los servicios públicos, adopta medidas de emergencia y ejerce el poder de policía.

El *Tribunal de Cuentas*, que revisa las cuentas, realiza auditorías, visa los actos administrativos, aprueba las órdenes de pago, fiscaliza el otorgamiento de subsidios, instruye sumarios y ejerce, en general, el control de la gestión.

Otros organismos, tales como el Tribunal Administrativo Municipal de Faltas, el Tribunal Administrativo Municipal Fiscal y los entes de control de los servicios públicos.

Toda esa estructura y medios están al servicio de la atención de las que hoy se consideran *incumbencias de la gestión municipal*, cuya lista ha engrosado notablemente tras los procesos de descentralización que trajo consigo la reforma del Estado, y que abarca aproximadamente los siguientes conceptos:

- Atención a grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.).
- Acción política municipal.
- Actividad cultural.
- Abastecimiento urbano.
- Catastro urbano.
- Centros vecinales.
- Control alimentario.
- Cuidado del medio ambiente.
- Deportes y recreación.
- Desagües cloacales y pluviales.
- Defensa del consumidor.
- Educación y actualización educativa.
- Gas natural.
- Iluminación vial.
- Obras públicas.
- Salud pública.
- Suministro de agua potable.
- Policía del trabajo.
- Tránsito urbano
- Higiene urbana.

## Rol del funcionario ejecutivo municipal en el actual contexto

Frente a este cúmulo de tareas, y armado de las nuevas disposiciones legales y de las herramientas de gestión que las mismas le proveen, el funcionario ejecutivo municipal enfrenta hoy un desafío que poco tiene que ver con la clásica imagen del burócrata rutinario y procedimentalista, afecto a rituales públicos y ajeno a los problemas concretos. En efecto, hoy debe encarar una doble y articulada tarea:

La *tarea de gestión administrativa* para la marcha normal de su organización municipal: planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados.

La *tarea de política arquitectónica*, como gestor del desarrollo local: detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos, coordinar las deliberaciones públicas, participar en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de los proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal.

## LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN

### La planificación del futuro

*Planificar el futuro* es una función básica de administración. Es el conjunto de las actividades que apuntan a prever situaciones, definir metas, formular políticas, asignar recursos y elaborar proyectos, con la finalidad de mantener a la organización para la cual se planifica en un adecuado y creciente nivel de interacción positiva con su contexto social, según los fines de la organización y las necesidades sociales que ella procura satisfacer.

Respecto de la planificación, pensamos poder afirmar que la *gestión participativa* aumenta el nivel de certidumbre del planeamiento porque permite integrar más puntos de vista en su elaboración, visualizar más escenarios futuros posibles y elevar el nivel de compromiso para la acción posterior de los actores involucrados en el planeamiento.

La formación del funcionario ejecutivo municipal en materia de planeamiento debe basarse en algunos principios muy claros:

- \* Planifica quien gobierna; la planificación no es una pura función técnica; incluye también una dimensión política.

- \* Se planifica desde dentro y con otros; no desde una torre de marfil.

- \* Cada actor tiene su explicación del tema; nadie es dueño de toda la verdad

y sólo la interacción comunicativa permite aproximarse a una visión consensuada del problema.

\* La planificación no es sólo el "deber ser", el cual debe articularse con el "deber ser" para orientarse hacia el "hacer".

\* La planificación apunta al futuro pero se refiere al presente.

\* La planificación disminuye la incertidumbre, pero no la elimina.

\* La descripción de la situación presente es una apreciación global para actuar sobre ella.

\* Ningún actor tiene el monopolio planificador, ni siquiera el funcionario dotado del poder público.

\* La planificación ha de ser democrática y descentralizadora.

## La organización del sistema

Organizar (y reorganizar, modificar y adaptar) el sistema es otra función administrativa básica. Entendemos por *organizar el sistema* el conjunto de actividades que se relacionan con la creación o modificación de órganos de dirección, la creación o modificación de estructuras y procesos, el análisis y determinación de los flujos operativos, la asignación de funciones y la delegación de la autoridad, con la finalidad, en última instancia, de crear, mantener y adaptar la estructura organizativa de modo que permita mantener un adecuado intercambio con el contexto social, en función de las necesidades y expectativas del mismo.

Aquí aparece la aplicación que para el correcto ejercicio de esta función tiene la gestión participativa, en particular las nociones y técnicas referidas a la *organización del trabajo en equipo*, que permite bajar el nivel de la conflictualidad interna del sistema y libera por consiguiente energías para ser aplicadas a los fines propios del mismo, con gran incidencia en su eficiencia global, como ocurre siempre que se eleva el nivel de consenso en una organización.

## *La gestión del personal*

Entendemos por *gestión de personal* el conjunto de actividades que apuntan a planificar los requerimientos de personal, su selección, la promoción de su desa-

rrollo y la evaluación de su desempeño. Con respecto a esta función consideramos que la gestión participativa permite resolver mejor que ninguna otra modalidad de gestión la tríada *responsabilidad-motivación-capacitación*, cuya correcta articulación es indispensable para poder ofrecer un servicio de calidad.

La planificación de los requerimientos de personal es una actividad constante, inserta en una realidad muy dinámica. Si se tiene en cuenta que los cargos deben ser cubiertos por personas idóneas y que esa idoneidad es producto de la capacitación en el tiempo, se comprenderán las dificultades que entraña. El núcleo de esta actividad es la definición de los puestos de trabajo, la estimación de las cantidades, las fechas estimadas de requerimiento y los procesos formativos necesarios. La selección de personal opera sobre la base de esa planificación, definiendo los perfiles y criterios, y las pruebas que aseguren la idoneidad de los candidatos.

Con respecto a la promoción del desarrollo del personal baste decir que un enfoque moderno de la gestión del personal considera que la *capacitación sistemática* es una parte normal de la vida de trabajo de toda persona en actividad. La evaluación del desempeño le otorga seriedad y firmeza a la trayectoria de una persona en la organización y permite que cada uno tenga una historia dentro de ella y no simplemente un prontuario.

### *El gobierno de las actividades*

Hemos elegido la expresión "gobernar" para usarla en su sentido etimológico originario, que alude a la labor del piloto ("kibernetes") de un barco. El gobierno de las actividades es la función que más espontáneamente se asocia con la conducción de cualquier organización, y con mucho mayor razón en el caso de las municipalidades. En ese sentido, entendemos por *gobierno de las actividades* el conjunto de actos que apuntan a tomar decisiones, conducir acciones, comunicar mensajes significativos, motivar a todos los involucrados, en función de una identidad organizacional y de una misión.

La capacidad resolutoria de una organización depende de la capacidad gerencial, de la participación social, de la coordinación institucional y de la descentralización, incluyendo en este último concepto la delegación de funciones. Aquí es donde muestra la gestión participativa su valor para esta función, porque permite descentralizar, desconcentrar y delegar funciones, y ejercer la dirección por excepción con plena eficiencia.

Todo proceso de gobierno puede considerarse compuesto de dos momentos y un área intermedia. El momento de *conducción* incluye la formulación y administración de políticas, estrategias y recursos, la planificación, el monitoreo y la evaluación estratégica. El momento de *dirección* incluye la consideración de la co-

yuntura, el análisis de la práctica, el control de las rutinas, la planificación operativa, y la administración de los recursos. Por su parte, el *área intermedia* contiene las partes más conflictivas de ambos momentos: el tratamiento de la complejidad, la incertidumbre y la confrontación, y la acumulación y el consumo de poder.

### *El control de los resultados*

El control de las actividades es la "función de cierre" del ciclo de actividades gerenciales. El *control* es el conjunto de actividades orientadas a valorizar los resultados, compararlos con las previsiones, aplicar medidas correctivas y ordenar los datos que permitan realizar posteriormente el análisis-aprendizaje de la gestión. Con respecto a esta función, sostenemos que la gestión participativa permite lograr un control de gestión evolutivo, no puramente punitivo.

El verdadero significado del control está en contribuir a que los resultados se alcancen de acuerdo con lo planeado, y en segundo lugar, pero quizás más importante todavía, a realizar un aprendizaje, una sistematización de la experiencia que permita alcanzar mejores desempeños futuros en casos similares.

En el caso de organizaciones como las municipales, podemos detallar las finalidades del control de la siguiente manera:

- evaluar el impacto de las acciones de la organización;
- evaluar su credibilidad en la población;
- medir el cumplimiento de los objetivos planificados;
- descubrir posibles fallas;
- detectar posibles efectos secundarios indeseables no previstos, de los objetivos bien logrados;
- descubrir evidencias de eficiencia;
- justificar los recursos invertidos en los planes;
- acumular conocimientos para mejorar los servicios y preparar recursos humanos.

Los principios que rigen las actividades de control son los siguientes:

- \* El control no es un fin en sí mismo sino un medio de realizar objetivos.
- \* El control no debe costar más que los errores que se procura evitar.
- \* El control se basa en la retroalimentación del sistema que se controla.
- \* El control debe inspirarse en el objetivo que persigue para definir sus procedimientos.



- \* Se debe controlar lo que se aparte de las pautas establecidas.
- \* Las actividades deben jerarquizarse para un control selectivo.

Según los planteos de la gestión participativa, una buena parte del control puede delegarse en los mismos operadores, bajo diversas formas de autocontrol e intercontrol. Es conveniente que ellos participen en la elaboración de los procedimientos, en su análisis final y en la decisión de implantarlos. La gran ventaja de esta manera de proceder es que refuerza la vigencia de esas modalidades de control que tienden a impedir la comisión de errores más que a descubrir errores ya cometidos; y no interfieren con aquellos controles tipo auditoría, destinados a asegurar la no comisión de delitos.

## LAS FUNCIONES DE GESTIÓN DE POLÍTICAS

Consideramos que la *gestión de las políticas-programas de acción* es una actividad vital, una necesidad estratégica, para todo tipo de organizaciones públicas y privadas, y muy particularmente para los municipios, dada la naturaleza de sus problemas y la índole de sus relaciones políticas con la comunidad. Dicha actividad, según nuestro criterio, está integrada principalmente por las siguientes fases:

*Diagnóstico situacional:* Relevamiento de los datos; análisis de los datos; determinación de los núcleos problemáticos significativos; definición de prioridades.

*Diseño y planificación de políticas:* Elaboración y selección de soluciones, desarrollo de proyectos, elaboración de estrategias, planificación, programación, elaboración de tácticas.

*Procesos de toma de decisiones:* Coordinación de los equipos decisores, conducción de procesos de búsqueda y obtención de consensos.

*Conducción de la ejecución de políticas:* Coordinación de los equipos ejecutores, decisiones correctivas, ajuste de objetivos.

*Evaluación de políticas:* Análisis y evaluación de proyectos en curso (al culminar etapas de los mismos) o terminados: evaluación de medios (verificación de la puesta en posición de los medios); evaluación de realizaciones (relación entre lo efectivamente logrado y los objetivos iniciales); evaluación de impacto

(medición del impacto final de la acción sobre el entorno); evaluación de eficiencia (relación entre los efectos logrados y los recursos económicos invertidos); evaluación de satisfacción (medida en que la población considera que su necesidad ha sido satisfecha o su problema resuelto, teniendo en cuenta los efectos previstos y no previstos o indeseables de la acción emprendida).

*Análisis-aprendizaje:* Estudio de la experiencia vivida en el proceso de planificación y ejecución, con miras a incrementar la futura capacidad de planificar y ejecutar.

El ejercicio de estas actividades por parte de funcionarios ejecutivos municipales requiere ciertamente aptitudes que generalmente no formaban parte de los atributos de los funcionarios burocráticos tradicionales ni de los políticos profesionales, más centrados en los saberes técnicos de la política agonal que en las artes de la política arquitectónica. Esas aptitudes, en nuestro criterio, pueden enumerarse como sigue:

- Capacidad para el análisis político.
  
- Capacidad de planeamiento: configuración mental de procesos de solución a un problema dado (definición de objetivos y de medios, trazado de estrategias, programación de secuencias temporales).
  
- Capacidad de construcción de consensos y de decisión.
  
- Capacidad de liderar equipos interdisciplinarios.

En nuestra opinión, existen técnicas derivadas de las ciencias sociales, y particularmente de la Ciencia Política, que facilitan el ejercicio de tales capacidades y actividades, según el siguiente detalle:

*El diagnóstico situacional:* recolección y análisis de datos, diagrama causa-efecto, técnicas de ponderación de causas y efectos.

*El diseño y la planificación de políticas:* análisis de situaciones políticas, métodos de solución de problemas organizacionales, planeamiento estratégico-situacional y técnicas de programación de proyectos.

*Los procesos de toma de decisiones y de conducción de la ejecución de políticas:* gestión participativa, trabajo en equipo, toma de decisiones por consenso, liderazgo, comunicación social, docencia para adultos, resolución de conflictos, técnicas de negociación y de mediación.

*La evaluación de políticas y el análisis-aprendizaje:* análisis de actuación política, análisis de políticas públicas, evaluación de las políticas programas de acción, ex-ante y ex-post.

Como puede advertirse, se trata de un ambicioso y extenso programa de actividades y aprendizajes, sobre saberes relacionados con la descuidada dimensión de la política arquitectónica, cuando la pregunta a responder ya no es cómo adueñarse del poder sino qué hacer desde el poder por la sociedad, en un contexto de requerimientos crecientes y recursos escasos.

La dimensión del servicio social aparece cuando se piensa que la *Política* es una noble actividad al servicio del hombre, de la construcción y transformación ordenada del mundo humano, y que tenemos conocimientos que permiten realizar esas complejas tareas con eficiencia técnica y sentido humanista a la vez; y no esta lamentable caricatura de la "politiquería" que tan frecuente y lamentablemente hoy observamos, en individuos que usan de la política para satisfacer sus ambiciones y deseos personales sin autocontrol ni medida.

## EL ACTUAL CONTEXTO Y LOS REQUERIMIENTOS QUE PLANTEA A LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

El actual contexto socio-político y económico plantea desafíos para los que ya no basta la clásica formación administrativa burocrática, y mucho menos la formación política agonal típica de los militantes y dirigentes de los partidos políticos. Hace falta una seria formación en ciencias de la gestión pública, de la política en su dimensión arquitectónica. Sobre este tema, Giovanni Sartori se plantea una gran pregunta: Una ciencia de la política, puede proyectarse en programas de acción que se cumplan de acuerdo a la previsiones? Sartori recuerda que la acción política *es una arte* y que como tal tiene componentes intuitivos, creativos, perceptivos, que son inmanejables desde la ciencia. Pero una vez aceptado esto, recuerda también que la acción política no es sólo arte: que también está constituida por *opciones conscientes de los hombres*, que están relacionadas con fines humanos, en función de los medios disponibles y de las técnicas adecuadas a cada caso.

Frente al mismo requerimiento, nuestra respuesta es la siguiente: con un sólido fundamento teórico en la Ciencia Política y en las demás ciencias del hombre, se pueden elaborar y usar con flexibilidad métodos y técnicas operativas en el campo de la política práctica, específicamente en el campo de la *gestión de políticas*, cuyo uso no otorga la certeza absoluta de que "se cumplan las previsiones" pero incrementa notablemente la probabilidad de tal cumplimiento, y reduce en forma sustancial el

margen de incertidumbre que inevitablemente acompaña toda decisión práctica. En otras palabras, es posible alumbrar desde la Ciencia Política y sus técnicas derivadas el camino de una acción política inteligentemente conducida, con muy buenas posibilidades de obtener resultados "de acuerdo a las previsiones".

La invocación al *arte* es correcta, sin duda, pero no debe servir de excusa para intentar justificar la incompetencia, la ignorancia técnica o la incoherencia axiológica. El arte político que hoy necesitan nuestras sociedades es un arte muy fuertemente nutrido de idoneidad técnica. Para nosotros, esa idoneidad técnica reviste perfiles muy concretos, que se refieren en primer lugar al sólido fundamento teórico que esa actuación profesional debe tener; en segundo lugar, al manejo solvente y flexible de métodos y técnicas sociales adecuadas; y en tercer lugar, a la capacidad de expresión para comunicar los planes y suscitar el planteamiento de apoyos y demandas.

Ya hemos referido los aspectos que en nuestro criterio configuran esa idoneidad política arquitectónica que hoy necesitan más que nunca nuestros funcionarios y representantes, así como nuestra convicción de que la Ciencia Política tiene una *capacidad de aplicación* que sin afectar su finalidad puramente teórica permite alumbrar el camino de *la política vivida*.

La aplicabilidad de los conocimientos científicos políticos se hace claramente evidente en el caso de las microintervenciones, es decir, en esos programas de acción en pequeña escala, sobre problemas localizados y específicos, como es el caso típico de los problemas municipales o zonales, cuyo manejo político puede plantearse en varios pasos, según una secuencia lógica tal como la siguiente:

- individualizar y circunscribir el problema;
- localizar el problema: donde se manifiesta y donde se origina;
- definir la finalidad de la intervención;
- hipotetizar las posibles causas, definir las causas posibles y probables, sobre todo las causas de causas, que pueden llevar a una solución de fondo y no a una solución parche;
- reunir información verificatoria de la hipótesis;
- formulación precisa del objetivo: modo, tiempo y destinatarios de la acción;
- establecer claramente el punto de partida y el punto de llegada;
- durante el recorrido, usar técnicas de valoración para comprobar en qué punto estamos y efectuar las rectificaciones.

Sólo nos resta aquí desear que los partidos políticos, instituciones fundamentales de la democracia, se resuelvan a asumir su rol insustituible como agentes de la formación política de los ciudadanos y los dirigentes, y en este segundo aspecto consideren al menos con igual interés las preocupaciones coyunturales de la política agonal (con su permanente "caza al voto") y las preocupaciones permanentes del ejercicio pleno de una política arquitectónica orientada a la trascendente construcción del mundo humano.

En ese sentido, abogamos por la creación en el seno de los partidos políticos de verdaderas escuelas de capacitación de dirigentes, que los formen para la política agonal democrática, pero también y sobre todo para un desempeño técnica y políticamente idóneo de los cargos a que aspiran dentro de las estructuras del poder del Estado. En las condiciones y exigencias que hemos analizado a lo largo de este capítulo, queda claro que no podemos seguir confiando las instituciones de la democracia a una clase dirigente formada en la oratoria hueca y en las intrigas de gabinete. Necesitamos gente apta para la administración clara y eficiente de las estructuras públicas y sobre todo capaces de gestionar políticas promotoras del desarrollo social integral. La actual profunda crisis de representatividad, el generalizado desprestigio en que ha caído nuestra clase política, se levanta como una sombría advertencia del destino que aguarda a nuestras instituciones si no se inicia una vigorosa reacción que recupere el sentido arquitectónico de la *política* con mayúscula.

Pero entendemos que no basta con la idoneidad de los dirigentes. En nuestro tiempo, ella debe converger e interactuar con la intensificada participación de los ciudadanos en la definición de los objetivos y en la ejecución de los proyectos de desarrollo social, para los que el ámbito municipal es un espacio privilegiado. Al análisis de esta dimensión de la cuestión dedicaremos la segunda parte de este capítulo.

## Mecanismos institucionales e informales de participación ciudadana

### *El impacto local de la reforma del Estado*

La reforma del Estado ha ocasionado cambios profundos en las relaciones entre gobierno y sociedad. A nivel de los gobiernos nacionales, tras la crisis del "Estado social de bienestar" se ha producido un proceso de achicamiento de estructuras, de abandono o transferencia de funciones, especialmente en dos aspectos:

Hay una transferencia de actividades que era públicas al ámbito de lo privado, por vía de la privatización de empresas estatales, otorgamiento de concesiones, etc. En muchos casos, los antiguos proveedores del Estado se han convertido hoy

en los nuevos dueños de las empresas privatizadas, lo que ha planteado el problema, hasta hoy mal resuelto, del control estatal del desempeño de tales empresas y la defensa de los usuarios-consumidores forzados en muchos casos por situaciones monopólicas u oligopólicas.

Por otra parte, hay un proceso de descentralización, de transferencia de funciones, con o sin transferencia de recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde los gobiernos provinciales hacia los gobiernos municipales. Estos últimos han visto notablemente acrecentadas sus incumbencias, especialmente en los sectores de educación, salud y promoción del desarrollo.

A su vez, en la sociedad, la acción combinada de diversos factores ha producido un incremento muy fuerte de la exclusión social, por vía del desempleo. La innovación tecnológica expulsiva de mano de obra no calificada, las políticas restrictivas de los gastos fijos por parte de las empresas enfrentadas a la competencia, las privatizaciones y la reducción de las funciones estatales, han elevado las tasas de desempleo a cifras que no se conocían en Occidente desde la crisis de 1930, y esta situación parece destinada a perdurar, o a resolverse muy lentamente, con o sin paraguas de protección vía subsidios al desempleo.

El crecimiento del sector servicios parecía destinado a absorber los excedentes expulsados por la industria y el Estado, pero no lo hace en medida suficiente y tiene, además, exigencias de idoneidad que pocos satisfacen, de modo que se da la situación paradójica de que por un lado hay miles de personas que buscan un trabajo que no encuentran, y por otra hay ofertas de puestos de trabajo que no hallan los candidatos idóneos para cubrirlos. En otros casos, las ofertas de trabajos en empresas de servicios se formulan en términos de extrema precariedad y bajísima remuneración. En forma directamente relacionada con toda esta situación, crecen en nuestras sociedades la violencia, la delincuencia, la drogadicción, los suicidios y los abandonos de personas.

Las sociedades se están volviendo duales en un nuevo sentido, no entre ricos y pobres, como antes, sino en grupos integrados al sistema de producción y consumo (con una gran mayoría de receptores de salarios empobrecidos) por una parte, y los grupos sociales excluidos de dicho sistema, o que participan del en forma precaria, ocasional o delictiva, por otra.

En muchas partes, los grupos sociales excluidos se están organizando para intentar salidas a esta situación y resolver problemas relacionados con ella, como habitación, salud, educación, recalificación laboral, etc. Esto explica la aparición y auge de ese "tercer sector" de la economía y la sociedad, del que las organizaciones no gubernamentales son una clara expresión. Desde ellas se intenta el asesoramiento, la ayuda, la promoción y ejecución de actividades que tratan de resolver los problemas de la pobreza e intentan la reinserción en el sistema de los marginados, o el desarrollo de lo que se ha dado en llamar "la formalización de la economía informal".

Ante tales cambios, parece lógico proponer una reflexión sobre la necesidad de profundos cambios en la gestión municipal, cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y de gestión de políticas, por parte de los funcionarios, y de incremento de la participación organizada, por parte de los ciudadanos, puede hacer frente con posibilidades de éxito a los acuciantes problemas que hoy enfrentan nuestras comunidades.

## Desconcentración y descentralización

La *descentralización* responde a un principio general de eficiencia en la gestión, que es el de llevar la capacidad de decisión y la actividad lo más cerca posible de los receptores de la misma, a fin de actuar directamente sobre el terreno, en base a una percepción directa de los factores del contexto, sin intermediaciones deformantes que produzcan luego una mala asignación o derroche de recursos.

En organizaciones grandes y complejas, el gran problema para aplicar la descentralización es cómo hacerlo sin perder la coordinación general de las actividades. Actualmente, el desarrollo de la tecnología informática permite lograr una retroalimentación en tiempo real que resuelve el problema. Queda en pie un problema de tipo cultural, derivado de la lógica interna del poder, de su tendencia cuasi-biológica al movimiento centrípeto (a concentrar más poder) mientras que la descentralización es un planteo racional y voluntarista hacia un movimiento centrífugo en la distribución del poder para elevar la eficiencia de la gestión.

Como un modo de transición que facilite el paso desde una gestión centralizada hacia una gestión descentralizada, suele apelarse a la *desconcentración*, que es una dispersión territorial de las estructuras de contacto de la organización con el contexto social externo, para facilitar su atención y acostumar a las partes a un contacto más frecuente y fluido, pero sin modificar en esa fase los órganos y procedimientos internos de decisión centralizada. A partir de allí, en una fase posterior, puede intentarse la verdadera descentralización, con otorgamiento de autonomía, transferencia de incumbencias y potestades, manejo de recursos propios y elección de sus propias autoridades.

La experiencia de los Centros de Participación Comunal, en Córdoba, por ejemplo, está en la etapa de la desconcentración, y ha sido exitosa en el acercamiento de la Municipalidad al vecino y en la mejora de la calidad del servicio, pero sin modificar el centralismo de la gestión global. Se anuncia una tímida descentralización en la asignación de algunos fondos para uso según prioridades locales, y se ha producido también un cierto desarrollo autónomo de las actividades culturales y deportivas, por la disponibilidad de ámbitos adecuados y la promoción del

uso de los mismos por parte de las autoridades locales. Todavía no se han intentado otros pasos más a fondo hacia la descentralización, como sería la elección de las autoridades de los CPC por los propios vecinos o el manejo autónomo de su presupuesto general, dentro de una necesaria coordinación con la planificación global. Ese cambio implicará una profunda modificación de los roles, particularmente a nivel del Departamento Ejecutivo Municipal.

## Democracia local y federalismo

El ámbito municipal ha sido siempre, y sigue siendo, especialmente propicio para la práctica de una democracia particularmente intensa y vinculada con las situaciones de la vida pública concreta de cada lugar geográfico. Hay muchos factores que contribuyen a ello: salvo en las grandes ciudades es posible mantener un esquema de relaciones cara a cara entre los ciudadanos y sus representantes; el padrón cívico municipal tiene la característica de incluir bajo ciertas condiciones a los extranjeros residentes; hay disposiciones sobre el empadronamiento voluntario y voto de los jóvenes de 16 a 18 años, como escuela de civismo y participación democrática; es muy frecuente la existencia de partidos políticos municipales, etc.

La tradición histórica de autonomía municipal entronca con los remotos antecedentes de la tradición foral castellano-leonesa, fortalecida en América por el aislamiento de las comunidades, cuna de nuestro federalismo, mientras que a nivel provincial nunca quedó bien resuelto entre nosotros si las provincias respondía a la tradición autónoma comunal o a la tradición centralista de las gobernaciones intendencias virreinales.

De todos modos, la democracia municipal y el federalismo a su nivel se ha visto favorecido en nuestros días por los procesos de reforma del Estado en curso, que busca transferir actividades hacia los subsistemas, como ya vimos.

## Las instituciones de democracia semidirecta

La democracia representativa clásica se centra en el voto popular expresado en forma universal. Es *indirecta* porque los ciudadanos votan a quienes ejercerán el gobierno, partiendo del supuesto de que tras elecciones libres, la suma de voluntades mayoritarias expresa la soberanía popular. A esta forma representativa se han ido incorporando un conjunto de institutos que contribuyen a canalizar una mayor participación popular en las funciones del gobierno. Las transformaciones sociales, económicas y culturales en curso demandan que los integrantes de la comunidad asuman una mayor y plena participación en tales procesos de cambio.



Los mecanismos de democracia semidirecta que se están incorporando en las leyes orgánicas municipales y en las cartas orgánicas completan y perfeccionan a la democracia representativa vigente, planteando a la vez a los ciudadanos el compromiso de familiarizarse con la problemática municipal para ejercer y cumplir responsablemente tales derechos y deberes.

Los institutos de democracia semidirecta que se están incorporando en el proceso constituyente municipal argentino son: la Iniciativa Popular; la Revocatoria; el Referéndum Popular y la Consulta Popular.

La *Iniciativa Popular* es el instituto por el cual los electores pueden proponer legislación municipal, es decir, ordenanzas. Permite la participación popular en un terreno antes exclusivo de los legisladores (concejales) siempre que se logre el aval de un 1% de los electores, se prevea el origen de los fondos y no se toquen temas expresamente vedados, tales como presupuesto, tributos, régimen electoral, reforma de la carta orgánica municipal, contravenciones, convenios interjurisdiccionales, régimen de los partidos políticos y organización de la administración.

La *Revocatoria* es el derecho de los electores de hacer cesar al titular de una función electiva antes que expire su plazo ordinario mediante una votación especial. Este mecanismo debe ser promovido por un número de electores que representen determinado porcentaje del padrón (por ejemplo, 10%). Esta votación es obligatoria y en caso de imponerse la revocatoria, los funcionarios son reemplazados mediante los supuestos de vacantes y acefalía.

El *Referéndum Popular* es un instituto de democracia semidirecta por medio de la cual se somete al pueblo una propuesta de resolución de un órgano del poder, para que la apruebe o la rechace. El referéndum puede ser *facultativo*, cuando la autoridad puede o no convocarlo, u *obligatorio*, cuando debe ser convocado por la especial importancia del tema en cuestión (desmembramientos o fusiones de territorios, enmiendas a la Carta Orgánica, etc.).

La *Consulta Popular* es el instituto por el cual los ciudadanos son convocados para manifestarse sobre un proyecto legislativo. Puede ser *vinculante*, cuando la aprobación ciudadana la convierte en ley de promulgación automática, o *no vinculante*, cuando requiere aún intervención legislativa, pero evidentemente bajo la presión de un fuerte pronunciamiento político de la ciudadanía.

Hay otras formas de implementar la participación de los vecinos en los asuntos públicos municipales:

Las *Comisiones de Vecinos* o *Centros Vecinales*, que son asociaciones intermedias, reconocidas por el Gobierno Municipal, quien las garantiza y promueve. Fundadas en principios de solidaridad vecinal, colaboración y participación pluralista, gozan de personería y eligen sus autoridades. Presentan peticiones y sugerencias, colaboran en procesos de planificación, desconcentración y descentralización, y coordinan acciones con otras asociaciones de bien público.

Las *Juntas de Participación Vecinal* canalizan la participación de los ciudadanos en los organismos territoriales de gestión descentralizada del Municipio a cuya jurisdicción pertenecen. Proponen prioridades para la obra pública, la ejecutan bajo autorización municipal, colaboran en el control de gestión de los servicios públicos, opinan, informan y difunden la actividad realizada entre los vecinos.

El *Consejo Económico y Social Municipal* es un órgano de consulta y asesoramiento (de consideración obligatoria pero no vinculante) integrado por diversos sectores de la producción y el trabajo presentes en el ámbito local. Canaliza la participación sectorial (agricultores, ganaderos, artesanos, empresarios, obreros sindicalizados, profesionales, comerciantes, instituciones sociales y culturales, etc.).

La *Audiencia Pública* es el derecho que tienen los ciudadanos para hacerse oír con el objeto de que sean atendidos sus reclamos o se les informe sobre las actuaciones político-administrativas de la Municipalidad. Puede ser solicitada por vecinos o entidades representativas de los mismos, y también realizarse a instancias de las autoridades municipales.

El *Consejo Municipal de la Mujer* es un órgano de consulta y asesoramiento, para proponer políticas destinadas a la protección integral y a la promoción de la mujer y la familia, garantizando la igualdad de oportunidades y la participación de la mujer en la vida municipal. Representa a la mujer en todos sus roles y recepta aportes de entidades no gubernamentales y centros de estudio e investigación.

El *Voluntariado* es el instituto que crea un espacio para la colaboración de los vecinos en la solución de problemas y ejecución de trabajos del ámbito público, aportando medios, bienes, trabajo personal, con sentido de pertenencia y compromiso, para ayudar en la realización de actividades determinadas, de competencia e interés público.

El *Padrinazgo* es el instituto por medio del cual la autoridad municipal encomienda a vecinos, empresas o entidades representativas la realización, conservación o mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal, en una vinculación entre municipio y particulares que resulte de mutuo beneficio y fomente la vocación del servicio público en los ciudadanos y organizaciones intermedias.

## Las modalidades informales de la participación ciudadana

Como hemos visto, son muchas las instituciones jurídicas que contribuyen, como formas de democracia semidirecta, a propiciar y encauzar la participación de los ciudadanos en el manejo del ámbito público municipal. Pero no bastan en las actuales condiciones y exigencias. Es necesario imaginar nuevas formas de participación informal, que mantengan un vínculo cotidiano de comunicación entre los ciudadanos y sus entidades representativas, y los funcionarios municipales.

Las instituciones de democracia semidirecta son muy importantes y valiosas, pero tienen un carácter justamente protocolar y de algún modo excepcional, sujeto a condiciones y exigencias de porcentajes del padrón y convocatorias oficiales, que en su caso están bien pensadas, pero que deben ser complementadas por otras actividades más espontáneas y cotidianas, expresiones de un hábito cultural nuevo, de diálogo abierto y no interrumpido entre los ciudadanos y sus representantes, con finalidades muy concretas.

En primer lugar se trata de terminar con el antiguo hábito cultural autoritario que, aún dentro de la democracia, separa a los que mandan de los que obedecen; se trata de romper las barreras de los microclimas políticos, de los entornos, de las tecnoburocracias ensimismadas, de los planificadores de gabinete, de los que pretenden trabajar "para" el pueblo y no "con" el pueblo.

Se trata de planificar, elaborar proyectos y tomar decisiones nutridas por los auténticos requerimientos de la gente, sin la intermediación de quienes creen saber lo que la gente quiere. Se trata también de contribuir desde lo técnico y lo político a esclarecer y definir esos requerimientos, conciliando lo ideal con lo posible y construyendo consensos públicos que ayuden a la realización descentralizada de los proyectos y al mantenimiento y conservación de la obra pública.

Imaginemos, por ejemplo, reuniones periódicas en los barrios, de las autoridades municipales con la gente que vive en ellos, invitada expresamente a exponer sus ideas y a escuchar los proyectos que se preparan; supongamos que grupos de vecinos elegidos al azar son invitados a dialogar con las autoridades municipales con el mismo fin; pensemos en publicaciones periódicas que exponen los proyectos técnicos en preparación, con vías de comunicación para receptor las opiniones de la gente; veamos la posibilidad de trabajar con encuestadores que periódicamente recaben las sugerencias de los ciudadanos para priorizar la obra pública.

Pensemos también en formas de aprovechar mejor la capacidad potencial de los colegios profesionales, de las asociaciones científicas y culturales, de las organizaciones no gubernamentales, de los equipos técnicos de los partidos políticos, estimulando su participación permanente en el estudio de los problemas municipales y en la elaboración de propuestas para su solución.

Si logramos superar la traba cultural autoritaria, que aún hoy impide una relación verdaderamente interactiva entre los funcionarios y la población, pensamos que puede abrirse el camino de realizaciones políticas *de calidad*, en el específico y técnico sentido de "plenamente acordes con los requerimientos sociales" y "libres de todo mal empleo de recursos".

## *Relaciones de las organizaciones no gubernamentales con los municipios*

Ante este panorama, parece lógico plantear la necesidad y la conveniencia de una estrecha relación entre las municipalidades, titulares desde siempre de las políticas locales y de los proyectos urbanos, y las organizaciones no gubernamentales de promoción social.

A nuestro juicio, esas relaciones pueden darse sobre todo en el siguiente marco: municipalidades y organizaciones no gubernamentales, ambas planifican y ejecutan, pero en la planificación general prima la labor municipal, y en la ejecución de los proyectos que las atañen priman las organizaciones no gubernamentales.

Al planificar, las municipalidades deben detectar requerimientos sociales, preparar la agenda política, realizar la asignación autorizada de valores y comunicarla en nombre de la comunidad, lo que las organizaciones no gubernamentales respaldan ofreciendo la información básica real sobre necesidades, las prioridades sociales, y la creación de consenso y apoyo local, así como la presión política necesaria si llega el caso.

Al ejecutar, las organizaciones no gubernamentales deben conducir la acción sobre el terreno, manejar y capacitar a los recursos humanos locales, realizar el seguimiento día a día de los proyectos y el control directo de los resultados, mientras las municipalidades deben ofrecer sus servicios de conducción general y de coordinación, apoyo técnico y económico-financiero, y el control de auditoría general de los proyectos de promoción social.

## *Convergencia de la gestión y la participación en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local*

Dijimos en la Introducción que nuestro interés era explorar el campo de la necesaria interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las formas de la participación ciudadana, para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local. También destacamos que buscábamos un camino que evitara dos riesgos extremos: el riesgo de la participación, que a nuestro juicio es el *asambleísmo populista*, verborrágico, conflictivo, inconducente, y el riesgo de la conducción, que es el *autoritarismo personalista*, subjetivo, voluntarista y alejado de los verdaderos requerimientos sociales.

En los apartados precedentes hemos analizado con cierto detenimiento el contexto y el rol del funcionario municipal como gestor y administrador del desarrollo local; y los mecanismos institucionales e informales de la participación ciudadana. Corresponde analizar ahora los mecanismos y procesos de su interacción.