

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	

Esta situación comienza a modificarse en la década pasada. El proceso de reforma estatal -caracterizado por el ajuste financiero, las privatizaciones, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa- situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición sus roles y estrategias de intervención.²

Los gobernantes locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales deben abordar, para su legitimación, políticas públicas que antes eran extrañas al Municipio.

Asimismo, con el restablecimiento de la democracia (y por ser el nivel del Estado más descentralizado y próximo a la sociedad) el Municipio se convirtió en receptor primario de tales demandas.

Entre las nuevas cuestiones que comienzan a incorporarse a la agenda de los Gobiernos Locales se cuentan las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental, todas éstas actividades que reflejan una reorientación de la intervención municipal hacia la gestión del desarrollo local.

Dado que la proyección espacial de cuestiones como éstas trasciende en muchos casos los límites territoriales municipales, la cooperación horizontal se fue convirtiendo en una alternativa para la resolución de las mismas. En efecto, las relaciones económicas y sociales, así como las características del ambiente natural y del construido, articulan a los Municipios -en sus dimensiones de sociedad, territorio y gobierno- a una escala espacial superior al ámbito de lo estrictamente local.

La vecindad entre Municipios implica no solamente proximidad física, sino también una interacción económica, social y política que ha favorecido la conformación de sistemas micro-regionales. Estos sistemas se caracterizan por la existencia de un conjunto de problemas comunes en sus componentes y por la interdependencia funcional de sus partes, expresada ésta en una determinada densidad de flujos entre los asentamientos humanos e instituciones que los integran.

Asimismo, la ausencia de políticas nacionales y provinciales explícitas de desarrollo regional -y la búsqueda por parte de los Municipios de economías de escala para la prestación de servicios y ejecución de obras a escala zonal- amplían los roles de los Gobiernos Locales, mediante la extensión coordinada de la territorialidad de sus acciones. Es por ello que entendemos (y así lo refleja el título de este trabajo) que limitar el ámbito geográfico de intervención de los Municipios

2. La modalidad con que la crisis del Estado Keynesiano y la consolidación de la democracia han incidido en el proceso de descentralización estatal, con particular referencia al caso de Córdoba, ha sido materia de análisis en un trabajo anterior (ver C. Tecco y J. C. Bressan, 1993).

a lo estrictamente local sería insuficiente; prefiriendo por tanto referirnos a las Municipalidades como gestoras del desarrollo *local-regional*.³

En síntesis, a las áreas de intervención habituales del municipio se le suman hoy nuevos y mayores desafíos. En tanto nivel estatal, las Municipalidades son un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes, existiendo en la actualidad una tendencia a incorporar a dicha agenda temas que, genéricamente, podrían denominarse de "desarrollo local-regional".

Esta ampliación de funciones demanda la realización de cambios tanto en las modalidades de vinculación del Municipio con el medioambiente en que opera, como así también en la propia organización municipal. Dicho en otros términos, es tan necesario contar con una estrategia de intervención para el desarrollo local-regional, como adecuar la organización a su nueva misión y objetivos.

A las modificaciones antes referidas del contexto en que operan los Gobiernos locales, se agregan las implicancias territoriales de los procesos de globalización económica y transformación tecnológico-productiva, aspectos a los que habremos de referirnos seguidamente.

2. LOS CAMBIOS ECONÓMICO-TECNOLÓGICOS Y SUS IMPLICANCIAS TERRITORIALES

El importante avance científico-tecnológico registrado en las últimas décadas -y particularmente el que ha tenido lugar en los sectores de la informática, las telecomunicaciones y el transporte- ha permitido generar mayores grados de libertad respecto de las restricciones a la movilidad que tenían ciertas actividades productivas.

Asimismo, la mayor interacción e integración económica a escala planetaria está impulsando a su vez a muchos actores, tanto públicos como privados, hacia una lógica de actuación a la que caracterizan dos elementos principales.

Por una parte, los procesos de desregulación en el campo económico han potenciado un comportamiento más competitivo, el cual se manifiesta no solamente en el ámbito de la actividad privada, sino también en el sector público. En este último, algunos Gobiernos Locales desarrollan estrategias que tienden a generar

3. Esta afirmación se basa en resultados de estudios de casos en la Provincia de Córdoba. El Proyecto de Investigación se titula "La Gestión de Organismos Micro-regionales en la Provincia de Córdoba" (C. Tecco y otros, IIFAP-UNC, 1997). En la investigación se analizan múltiples experiencias de cooperación intermunicipal, en diversos campos de política pública, durante el período 1988-1996.

ventajas que les permitan competir con sus pares en la retención y atracción de capitales e inversiones de distinto tipo.

Por otro lado, esta misma lógica de actuación competitiva ha llevado al surgimiento de un nuevo tipo de relaciones, caracterizado por una cultura de mayor cooperación entre los actores locales y regionales, a fin de generar mejores condiciones de participación en un marco de relaciones globalizadas, como forma de posicionarse y resguardarse de los riesgos que dicha competencia genera.

Las ventajas comparativas de las localidades se encuentran en la actualidad definidas cada vez más por la capacidad de generar y procesar información con rapidez, por la capacidad de desarrollar nuevas ideas, habilidades y procesos (H. Cleveland, 1993), así como por la puesta en funcionamiento de sistemas organizativos y productivos más flexibles y por la presencia de estructuras que potencien y faciliten la interacción y complementación de los diferentes actores sociales.

Asistimos a una modificación en la lógica de los procesos de localización de las actividades en el espacio, que muestran dos tendencias contrapuestas: por un lado, crecen ciertas exigencias de concentración (lo que da lugar a formas específicas de nuevas aglomeraciones) y por otro lado, se abren posibilidades de dispersión territorial, dando lugar a una nueva división regional del trabajo (F. Gatto, 1990).

Este nuevo escenario definido por la convergencia de los procesos de globalización y regionalización (supranacional), de transferencia de los avances científicos y tecnológicos al proceso productivo y de reformas estructurales a nivel económico en los distintos países, está planteando a las distintas sociedades locales, el surgimiento de un nuevo conjunto de demandas de carácter económico, social y territorial.

Estas nuevas demandas, han puesto en evidencia la necesidad de adecuar no sólo las estructuras de cada una de las organizaciones públicas y privadas para hacerlas más compatibles con las mismas, sino también la perspectiva desde la cual deben desarrollarse las estrategias de intervención estatal, lo que implica desarticular una arquitectura conceptual de características rígida y remedial, sustituyéndola por otra más flexible y proactiva.

Las características de las economías locales-regionales y su vinculación a los mercados extra-regionales pueden condicionar las perspectivas de desarrollo, pero también dar lugar a la conformación de escenarios propicios para la innovación y la creación de ventajas competitivas.

El aprovechamiento integral de los propios recursos y la capacidad de adaptación de los actores económicos locales a los patrones territoriales del capitalismo post-fordista son aspectos fundamentales para el éxito de los proyectos de desarrollo.⁴

4. Las referencias tomadas en estas cuestiones son las contribuciones de CEPAL (1991) sobre el concepto de "desarrollo sustentable" (crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental) y los aportes de la Teoría de la Regulación, sobre las consecuencias

Los nuevos patrones locacionales de las actividades productivas y la pérdida de protagonismo económico por parte del Estado Nación podrían inducir a que la negociación de los grupos económicos con agentes estatales tenga lugar a nivel provincial y municipal. Ello entraña una oportunidad, pero también un riesgo para los Gobiernos Locales ya que, en situaciones de debilidad relativa de los Municipios, éstos se ven forzados a competir entre sí por atraer inversiones de capital, cuya propiedad se concentra en un reducido número Grupos Económicos y Empresas Transnacionales.

Estas asimetrías de poder pueden conducir, entre otros aspectos, a que los inversores impongan condiciones gravosas para las finanzas locales y a que incidan fuertemente en el perfil del crecimiento socio-económico y territorial de los centros urbanos.

Que la dispersión territorial de funciones productivas de ciertas empresas sea técnicamente factible, no debe sin embargo llevarnos a suponer que cualquier localidad se encuentra preparada para receptor tales flujos. Por el contrario, los requerimientos de tales radicaciones no son de sencillo cumplimiento por parte de los centros urbanos menores e intermedios.⁵

La mayoría de las localidades de nuestro medio no son regiones metropolitanas fuertemente integradas al sistema de ciudades globales y carecen de atractivo para los inversores extra-locales. Ello no significa sin embargo que el proceso de globalización y transformación técnico-productiva antes mencionado no las afecte. Es por ello que, para tales casos, partiendo de sus características estructurales, es necesaria la búsqueda de alternativas de inserción ventajosas en el nuevo contexto.

Resulta evidente que en la economía global las oportunidades están desigualmente distribuidas, entre regiones y localidades que presentan diversas tradiciones y dotaciones de recursos.

Consecuentemente con ello, un desafío a superar por los actores sociales y estatales locales es la búsqueda de *ventajas competitivas particulares* que permitan un mejor posicionamiento en el contexto global, no existiendo, a nuestro criterio, soluciones uniformes como las propuestas por los enfoques tradicionales en la materia.

espaciales de los nuevos patrones de acumulación. En relación a estos últimos, puede consultarse A. Lipietz y D. Leborgne, 1990.

5. En un artículo reciente, C. de Mattos (1997) considera algunos factores locacionales relevantes para la atraer "actividades globales", entre los que menciona: la existencia de un sector terciario avanzado, la presencia en el lugar de niveles de conducción de corporaciones empresarias importantes ("beneficios creativos de proximidad"), la existencia de un núcleo innovador en el medio, la posesión de infraestructura física y social apropiada, etc.

Subsiste aún en algunos gobernantes de pequeñas localidades la creencia en la factibilidad de atraer grandes industrias, ofreciendo desgravaciones impositivas y/o subsidios tarifarios, sin contemplar las características de la estructura en las cuales se las pretende implantar y sin valorar posibles alternativas que, a menor costo fiscal, articulen recursos existentes en el propio medio.

De acuerdo a los enfoques de desarrollo endógeno, es prioritaria la búsqueda de articulación entre los agentes de desarrollo de la propia localidad y/o región en torno a un proyecto estratégico para la misma (S. Boisier, 1989, 1991, 1994).

En tal sentido, se interpretan como agentes de desarrollo local/regional no sólo a los empresarios de la zona y a sus organizaciones, sino también a las instituciones que agrupan a trabajadores, intelectuales, las de carácter científico y las culturales, así como a los partidos políticos, establecimientos educativos y de investigación, cooperativas, ONGs, asociaciones vecinales, etc.

La búsqueda de sinergia⁶ entre éstos y otros actores, en torno a un proyecto estratégico, es una tarea clave para aprovechar las (muchas o pocas) oportunidades que brinda el contexto y para potenciar las propias fortalezas que pudieran existir.

La planificación estratégica de localidades es, a nuestro criterio, un instrumento útil a tales propósitos; siendo el Municipio, en su carácter de Gobierno Local, un actor fundamental para poner en marcha procesos de tales características. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

3. LA SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

El contexto antes descrito, plantea a los Municipios la necesidad de encarar nuevas actividades, las más de las veces sin la experiencia ni los recursos suficientes.

La superación de tales restricciones implica para los Gobiernos Locales la necesidad de introducir cambios de dos tipos: (a) en las modalidades con que se vinculan al medioambiente y (b) en la propia organización municipal.

6. En las disciplinas que se ocupan de estudios territoriales, se ha adoptado el concepto de "sinergia", por analogía del significado que tiene el mismo en las Ciencias Naturales. En Biología, refiere a la interacción entre dos o más tipos de organismos, de modo que, por lo menos uno de ellos, se nutre o crece transformando productos del metabolismo de los demás. Asimismo, en Farmacología significa la cooperación, para un fin concreto, de los efectos de dos o más fármacos administrados conjuntamente. Llevando el término al campo de nuestro interés, la gestión del desarrollo local-regional, podría afirmarse que existe "sinergia" cuando, en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación.

Siguiendo a E. Buller (1991), la realización de tales cambios requiere la formulación y puesta en práctica de dos tipos de estrategias de intervención: (i) para el desarrollo local-regional y (ii) para el cambio organizacional.

3.1 El Municipio como gestor del desarrollo local-regional

Preparar las instituciones municipales para su conversión en gestores del desarrollo local-regional exige redefinir sus misiones, vale decir "la razón de ser" de la institución municipal, lo cual supone un proceso social y organizacional que conduzca a tal reformulación y se exprese en instrumentos tales como Cartas Orgánicas, Plataformas y Programas de Gobierno Municipales.

A los actores sociales y políticos locales se les presentan dos grandes alternativas en materia de definición de misiones municipales: o persisten en cumplir un rol residual en la arena pública o -siguiendo las tendencias contemporáneas- incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental.

En caso de optar por la segunda alternativa, cumplir con esas misiones demanda diseñar e implementar estrategias de *Desarrollo Local Sustentable (DLS)* que, de acuerdo a las recomendaciones de CEPAL, se basen en un concepto de desarrollo que integre las dimensiones económica, social y ambiental de la realidad.⁷

Para viabilizar la concreción de estas misiones, es recomendable que el Municipio actúe antes como un *facilitador de oportunidades* que como un mero distribuidor de recursos públicos (M. Rosales, 1994).

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos *de la propia organización*. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los nuevos conceptos de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el medioambiente en que opera.

7. La "Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente" realiza, desde principios de la década pasada, estudios sobre estrategias de desarrollo sustentable, abordando tanto aspectos teóricos y análisis de casos como propuestas técnicas para incorporar las variables ambientales y sociales la contabilidad y a la gestión públicas. Para mayor información, pueden consultarse los trabajos publicados por Sunkel y Gligo -eds.- (1981) y por CEPAL (1991). Referido a un caso local, puede verse C. Tecco (1993).

En un reciente trabajo (A. Vázquez Barquero, 1997) se plantea una interesante analogía entre las ciudades (o localidades) y las empresas. En tal sentido, el autor sostiene que las localidades pueden visualizarse como "organizaciones emprendedoras fijadas en el territorio", que procuran resultados positivos para el conjunto de los "participes sociales" de dicha "empresa localidad". Siempre de acuerdo a esta analogía, la organización emprendedora local tiene en los habitantes y empresas del medio a sus propietarios o accionistas y en el Gobierno Local e instituciones intermedias de mayor prestigio a la Dirección de la misma. Los productos y servicios de la localidad son los que el sector público y el privado ofrecen a los ciudadanos, inversores y visitantes de la localidad, como así también los que se comercializan fuera del propio territorio.⁸

Para que la anterior analogía cobre sentido, se requiere una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores sociales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

En definitiva, entendemos que el rol del Gobierno Municipal trasciende por tanto el de administrar eficientemente los propios recursos para asumir también una función de *facilitador de oportunidades* (CELCADEL-IULA, 1993).

Desde esta óptica, la participación social en la gestión de los Municipios, puede ser interpretada como un medio para lograr mayores niveles de eficiencia, y efectividad.

Cuando nos referimos a la *eficiencia* de las políticas municipales, relacionamos los recursos organizacionales que se utilizan en su implementación con los resultados que de ello se obtiene. Una política se torna por tanto más eficiente cuando se logran los resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales. En otros términos, hacer más eficiente una política pública es producir economías en la organización responsable de su implementación. Por tal motivo, el aprovechamiento de recursos externos a la organización Municipio puede contribuir al logro de economías internas y por tanto al mejoramiento de la eficiencia de la organización Municipio.

En cuanto al logro de mayor *efectividad*, se trata de un desafío más complejo, ya que ésta refiere a la capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas, vale decir, no las supuestas por los funcionarios gubernamentales sino las que prioriza la ciudadanía. Dicho en otros términos, aún

8. La analogía es útil a los fines de describir los propósitos que se persiguen al procurar articular estado y sociedad a escala local. Sin embargo, no debe perderse de vista el carácter heterogéneo y socialmente segmentado de las sociedades locales, por lo cual las asimetrías en materia de recursos económicos y políticos, se manifiestan en la presencia de distintas categorías "accionistas" o "propietarios" de esa "organización emprendedora".

actuando de forma eficiente, las acciones del Municipio pueden ser inefectivas, por desconocimiento de las necesidades y/o por haber equivocado la priorización de objetivos de política pública.

Para que las políticas se ajusten a las necesidades y demandas de la sociedad local es necesario, en primer término, tener un conocimiento lo más sistemático posible de la realidad en que la que el Gobierno Municipal opera. Para ello, los Municipios deben contar con sistemas de información y diagnóstico que se actualicen de forma continua: para ser más efectivos hay que saber cuáles son los sujetos sociales con los que es prioritario interactuar para la resolución de los problemas más críticos; quiénes (dónde y cuándo) son los usuarios de los servicios públicos que se prestan, etc.

Por otra parte, que desde la administración se tenga un conocimiento sistemático del contexto es una condición necesaria, pero no suficiente para mejorar la efectividad de las políticas. En efecto, la participación de los actores sociales puede resultar determinante para que los objetivos de los programas guarden coherencia con las necesidades de la población.

La participación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas públicas posibilita que los recursos se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus necesidades prioritarias.

Asimismo, para que la participación social se amplíe, es necesario modificar rigideces burocráticas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. Estas nuevas modalidades no consisten en convocar a la gente al solo efecto de que aporten mano de obra o dinero para la construcción de infraestructura urbana, sino en hacerlos partícipes de los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

En síntesis, tal como lo define Daniel F. Soria (1997), entendemos a la participación ciudadana en la gestión, como la implementación de diversos procedimientos y estructuras para "articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control".

Esta redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local constituye una de las dimensiones de la necesaria transformación municipal, la cual debe ser complementada mediante cambios organizacionales y tecnológicos que contribuyan a viabilizarla. A estos últimos nos referiremos seguidamente.

3.2 El mejoramiento de la capacidad de gestión de los Municipios: elementos para una estrategia de cambio organizacional

Al asumir mayores responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, los Municipios se ven compelidos a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones.

Estos cambios organizacionales habitualmente denominados "reformas administrativas" han sido interpretados desde el paradigma neoliberal como la "minimización" del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional y de la dotación de personal. Interpretamos que este enfoque es reduccionista, ya que tales acciones -aunque necesarias en muchos casos- no deberían ser entendidas como una finalidad en sí misma.

Por el contrario, la reforma administrativa debe apuntar a *potenciar la capacidad de gestión de los Municipios*, para que éstos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales.

Aún cuando se reduzca la dotación de insumos (recursos financieros, materiales y/o humanos) el objetivo de una reforma debe ser el de mejorar (o al menos no deteriorar) la función de producción de la organización Municipio. Para ello debe procurarse una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos, a través de un uso más racional de los medios de que dispone, tanto propios como los existentes en la sociedad local.

Como sostiene O. Oszlak (1992) el objetivo de una reforma debería ser superar problemas de "deformidad" antes que "de tamaño" de las organizaciones públicas. Para ello, deben mejorarse las relaciones técnicas entre los objetivos organizacionales y la combinación de los recursos necesarios para lograrlos. Si no se contempla esta relación, como sucede con las típicas medidas de "ajuste estructural", la "deformidad" lejos de disminuir suele aumentar.

3.2.1 Los recursos humanos

Un caso típico de deformidad administrativa es el referido a las plantas de personal de las Municipalidades, en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales.

Las debilidades de este tipo incluyen tanto carencias de capacidades gerenciales en los niveles de conducción, como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales.

Asimismo, la carrera administrativa y el sistema de remuneraciones, responden habitualmente a enfoques burocráticos (centrados en la antigüedad) y/o clientelares (intercambio de designaciones y ascensos por favores políticos), en

lugar de orientarse por criterios de idoneidad, creatividad, productividad, compromiso y motivación.

En razón de lo anterior, la capacitación de recursos humanos -entendida no sólo como adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general de la organización que integran- se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.⁹

El principal recurso de las organizaciones es la gente que la integra, en la medida en que ésta cuente con los conocimientos apropiados, comparta los propósitos y se encuentre adecuadamente motivada. En la mayoría de los casos que hemos estudiado, las políticas de personal, y los escalafones de las administraciones municipales, no parecerían haber incorporado aún estos criterios.

La necesidad de capacitación de los recursos humanos es frecuentemente percibida por los gobernantes locales en su dimensión técnica, no así en la socio-cultural, careciéndose de estrategias conducentes a lograr mayor motivación y compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos.

Dado el carácter de servidor público del empleado municipal, valores tales como la eficacia y efectividad de los servicios -interpretados éstos como devolución a la sociedad que sustenta la administración- deberían ser inculcados en todos los niveles de la estructura. Es necesario comprender que la autorrealización de los empleados municipales no depende exclusivamente de las remuneraciones (habitualmente bajas) que obtienen por su trabajo, sino también de su carácter de sujetos partícipes en programas y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una sociedad local, de la cual también ellos forman parte.

Si se compara con Organismos nacionales (e incluso provinciales) es sensato suponer que, en las pequeñas y medianas localidades, es más factible generar este tipo compromiso, dada la inmediatez y cotidianeidad de las relaciones entre administradores y administrados.

3.2.2 Las tecnologías de gestión

En un sentido genérico, el término "tecnología" refiere al conocimiento científico aplicado a la producción de bienes y/o a la prestación de servicios.

9. Entendemos el concepto de "estrategia general", de acuerdo a la definición de M. Antonorski Blanco (1991), como "el conjunto de acciones de una organización, orientado al logro de sus objetivos, tomando en consideración sus condiciones internas y los factores de su entorno". Los principales componentes de una estrategia son las misiones o propósitos, los objetivos, las políticas y los planes. El conocimiento de la estrategia -así entendida- por parte del personal de una organización es condición necesaria para mejorar su desempeño.

Aunque en la administración pública la incorporación de tecnología es habitualmente asociada a la adquisición de equipamiento (p. ej. computadoras), en realidad las innovaciones más importantes consisten en la aplicación de distintos tipos de conocimiento científico a la gestión, a fin de mejorar el desempeño de la organización y lograr los objetivos propuestos. En tal sentido, las tecnologías más importantes carecen de materialidad, ya que no se corporizan en bienes (p. ej. máquinas) sino que se trata de procesos o sistemas de gestión.

Entre las tecnologías de gestión más valiosas, caben mencionarse los sistemas de información, planificación, presupuestación y control de gestión. Nos referiremos brevemente a las características e importancia de algunos de ellos.

Los *sistemas de información* se orientan a la producción de los insumos necesarios para realizar la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos, mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional y apoyar la toma de decisiones y el control de gestión. Por lo tanto, requieren de información que organice datos referidos al entorno socio-económico próximo y general (la localidad, la región y su territorio) y las actividades que desarrollan cada uno de los sectores de la administración estatal.

La información puede organizarse en dos subsistemas, uno referido a la localidad y la región (economía, hábitat, datos sociodemográficos, redes, equipamientos, etc.) y otro sobre el Municipio como organización (gestión de recursos, gestión documental y administrativa, personal, etc.).

Contar con un sistema de información adecuado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar la capacidad de previsión y superar estilos decisorios caracterizados por la intuición, la falta de previsión, el operar a partir de demandas espontáneas y por acciones reactivas.

Los insumos de información son útiles también a los fines de implementar un *sistema de planificación*, actividad que es inherente a toda organización, sea pública o privada. Los Municipios no están exentos de este requerimiento, al que deben integrar a todos los niveles decisorios de su administración.

Conceptualmente, es posible distinguir al menos dos perspectivas de planificación, la primera de ellas, a la que denominamos "normativa-ingenieril" pone énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación, mediante la incorporación de componentes técnicos y una modalidad de conducción centralizada.

Una segunda perspectiva es la "estratégica-participativa" que interpreta a la planificación como conjunto de procesos decisorios, producidos en contextos interactivos, en los que participan diversos agentes con información y conocimientos parciales y con intereses y valores heterogéneos. Esta perspectiva busca facilitar que los agentes participantes indaguen y acuerden en torno a los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlo.

En razón de interpretar al Municipio como sujeto, entendemos que la perspectiva estratégica es la más adecuada.

En efecto, un plan estratégico es un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido éste como sociedad y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales.

El objetivo de la planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local.

Como lo manifiesta un documento de la Municipalidad de Córdoba "La planificación estratégica es un instrumento para lograr acuerdos y consensos en torno a los ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Para que ello suceda es necesario que exista una evaluación compartida por representantes sociales y gubernamentales de los *escenarios futuros*, identificando las *oportunidades* que se le presentarán a la localidad y a su Gobierno, basándose en sus *fortalezas*, procurando neutralizar los *riesgos* y superar las *debilidades*" (C. Lucca et.al., 1995).

Del mismo modo que los sistemas de información son insumos para la planificación, ésta lo es para la formulación de los *presupuestos* municipales. Sin ingresar en aspectos técnicos que excederían los objetivos del presente trabajo, es necesario remarcar la importancia de esta aseveración. En efecto, el presupuesto es un *instrumento de gobierno*, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

3.2.3 Las estructuras de la organización

La estructura de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos en el proceso de planificación a que hemos hecho referencia.

Así como los sistemas de gestión (de información, planificación, presupuestación, etc.) constituyen procedimientos que hacen funcionar a una organización, las estructuras establecen relaciones de trabajo mediante la división y coordinación de tareas asignadas a personas y grupos, para servir a un propósito común.

Es habitual que las administraciones municipales adopten estructuras piramidales de tipo funcional (por especificidad de tareas), ignorando alternativas más flexibles que permitirían una mejor adaptación de la organización a los cambios del contexto. El funcional no es el único tipo de estructura organizacional posible, como parecería reflejar la realidad de los Municipios de la Provincia de

Córdoba. Es también factible organizar (al menos parte de la administración municipal) por proyectos, agrupando transitoriamente recursos humanos y actividades para el logro de objetivos particulares.

La incorporación de nuevos campos de actuación a la agenda de los Municipios hace necesario rediseñar sus estructuras, procurando evitar el sobredimensionamiento, las duplicidades y las superposiciones. En tal sentido, y particularmente en épocas de cambio (nuevos servicios y actividades), es conveniente adoptar estructuras de tipo matricial, que combinen la organización por proyectos con la funcional. Pero, por sobre todas las cosas, es necesario comprender que el diseño de estructuras no precede a la definición de la estrategia general del Municipio (esto es de sus propósitos, objetivos, políticas y planes) sino que debe adecuarse a ella.

Esta última aclaración, aunque obvia, es necesaria, ya que frecuentemente se sigue el camino inverso, dando sanción legal a organigramas y manuales de funciones que responden a un "modelo tipo". En tales casos, el resultado previsible es la necesidad de realizar posteriores ajustes, con las consecuentes secuelas de luchas por poder y prestigio que desencadenan estos cambios al interior de las administraciones.

Si no existe una visión clara y compartida de la misión del Municipio y de la situación futura a la que se aspira (como así tampoco de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas responderá inevitablemente a formalismos resultantes de prácticas históricas y/o a la necesidad de dar respuestas a situaciones imprevistas.

Introducir modificaciones estructurales de este tipo implica realizar cambios en las rutinas laborales y en la cultura organizacional, requiriéndose igualmente una reconversión (al menos parcial) de la fuerza laboral del Municipio, lo cual es quizás el aspecto más complejo de una reforma administrativa. En efecto, la administración de un Municipio debe ser también analizada como un sistema socio-técnico, ya que a su interior se establecen relaciones sociales y técnicas de liderazgo, cooperación, conflicto, etc. Es por ello que las reformas de estructuras deben ser precedidas por acciones que faciliten la adecuación técnica de los recursos humanos (conocimientos y aptitudes) a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que se promueven cambios actitudinales y culturales.

4. REFLEXIONES FINALES

Desde mediados de la década pasada, el denominado proceso de reforma del Estado situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligaba a redefinir sus roles y estrategias de intervención.

Los Gobiernos locales, ante la insuficiencia de respuestas desde los niveles central e intermedio del Estado a las crecientes demandas sociales, comenzaron a ampliar sus campos de intervención, incorporando a sus agendas cuestiones de desarrollo local-regional.

Simultáneamente, los procesos de reestructuración, globalización y desregulación de la economía están produciendo cambios en los patrones localizacionales de ciertas actividades productivas y de servicios; lo cual se ve facilitado por innovaciones tecnológicas que reducen la fricción de la distancia en el movimiento de información, insumos y productos.

En una economía desregulada y ante la ausencia de políticas estatales que promuevan el equilibrio inter-regional, el escenario local cobra relevancia como arena en la que se dirimen intereses y valores de diferentes actores (tanto del medioambiente inmediato como externos).

En este contexto, anteriores criterios de "equidad socio-territorial" se consideran superados, sustituyéndoselos por los de "competitividad local".

Cualquiera sea el juicio de valor que se tenga respecto a los nuevos criterios y tendencias, debemos tomarlos como datos de una realidad, en la que intervienen actores públicos y privados locales.

Si el espacio local-regional cobra -de hecho- creciente importancia, cabe que el Municipio, ejerciendo la representación política de una comunidad de base territorial, se constituya en eje articulador de un proyecto societal de desarrollo.

Para facilitar este propósito, los Municipios deben producir cambios, tanto en la esfera de las propias administraciones como en sus modalidades de intervención.

A estas cuestiones nos hemos referido brevemente en las páginas anteriores. En ellas, lejos de pretender agotar estos temas, hemos sólo puntualizado algunos aspectos que consideramos conveniente sean tenidas en cuenta por aquellos Municipios que se plantean el desafío de actuar como gestores del desarrollo local-regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonorsi Blanco, M.: "Guía Básica para (Re)Organizar", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", Nº 4, Caracas 1991.
- Batten, D.: "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21th Century", en *Urban Studies*, Vol. 32, Nº 2, 1995.
- Boisier, S.: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Ebert-CEUR, 1989.
- Boisier, S.: *La gestión regional: un enfoque sistémico*, ILPES, 1991 (mimeo).
- Boisier, S.: "Postmodernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Nº 102, 1994.
- Borja, Jordi: "Planificación estratégica de ciudades", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 3, febrero de 1995.
- Buller, E.: *El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local*, Cuadernos de Desarrollo Local, Quito, IULA, 1991.
- CELCADEL-IULA: *El Municipio como promotor del desarrollo local*, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Cooperación, Nº 13, Quito, IULA, 1993.
- CEPAL: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad, y medio ambiente*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- CEPAL: *Inventarios y Cuentas del Patrimonio Natural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991.
- Cleveland, H.: *The Birth of a New World*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- de Mattos, C.: "Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos", Ponencia presentada al 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Dpto. de Geografía, Fac. de Filosofía, Universidad Nacional de Buenos Aires, marzo de 1997 (mimeo y C.D.).
- Dileman, F.: "Globalization, Regulation and the Urban System: Editor's Introduction to the Spacial Issue". *Urban Studies*, Vol. 31, Nº 3, 1994.
- Gatto, F.: "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- Lipietz, A. y Leborgne, D.: "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales", en F. Alburquerque Llorens y otros (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL, 1990.

- Lucca, C. y Marianacci, G.: "El rol del Gobierno Municipal en la promoción del Desarrollo Económico", en *Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo*, Año 1, Nº 4, Municipalidad de Córdoba, julio de 1995.
- Martner, C.: "Innovación tecnológica y fragmentación territorial", en *Revista EURE*, Vol. XXI, Nº 63, Santiago de Chile, junio 1995.
- Oszlak, O.: "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en *Administración Pública y Sociedad* Nº6, Córdoba, IIFAP/UNC, julio de 1992.
- Rosales, M.: "Gobiernos locales y gestión participativa", Ponencia Seminario-Taller "La Descentralización en América Latina", Córdoba, IULA-CELCADEL/ Gobierno de la Provincia de Córdoba. julio de 1994 (mimeo).
- Soria, D. F.: "A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.
- Sunkel y Gligo (eds.): *Estilos de Desarrollo y Medioambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Tecco, C.: "La planificación del desarrollo y el medio natural", en *Administración y Sociedad*, Nº 4-5, Córdoba, IIFAP-UNC, julio de 1990.
- Tecco, C.: "Acerca de los desafíos socioeconómicos y ambientales de la gestión urbana. El caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", en *Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)*, Nº 117, enero-junio de 1993.
- Tecco, C. y Bressan, J. C.: "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba", en *Administración Pública y Sociedad* Nº 8, Córdoba, junio de 1993.
- Vázquez Barquero, A.: "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial", en *Administración Local y Derecho*, Año XIX, Buenos Aires, enero de 1997, Suplemento Especial Nº 1.