

# **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 3

---

**La política social local**

## ESTILOS DE GESTIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES EN ARGENTINA

---

Daniel Arroyo\*

### 1. EL IMPACTO DE LA REFORMA DEL ESTADO SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Desde comienzos de la presente década en Argentina se han desarrollado un conjunto de políticas de reforma del Estado que en sus principios generales han tendido a: i) la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público; ii) la reforma del aparato público administrativo; iii) la concreción de políticas sociales focalizadas hacia los sectores de pobres estructurales (caracterizados por no cubrir sus necesidades básicas y encontrarse con fuertes dificultades para acceder al mercado formal de trabajo) y iv) la modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincias-Municipios.

Este conjunto de políticas han transformado sustantivamente el rol del Estado en Argentina produciendo una *fuerte transferencia de funciones tanto hacia el mercado* (a través de las políticas de privatización y desregulación económica), *hacia el nivel regional* (con la constitución de espacios supraregionales como el

\*Licenciado en Ciencia Política. Investigador de FLACSO. Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Belgrano. Coordinador del Master en Ciencia Política en la Universidad Católica de Santa Fe. Docente del "Curso en Gerencia Social para Intendentes" del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil - Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Mercosur), *hacia adentro del aparato estatal* (a través de las políticas de reforma administrativa, reducción y profesionalización del personal estatal), *hacia la propia sociedad* (a partir de la generalización de programas sociales focalizados para los sectores de menores recursos) *como, especialmente, hacia los Municipios* (a través de la transferencia -de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacionales y provinciales).

Lo interesante y complejo de esta situación es que, si bien el proceso de globalización económica y la reforma del Estado Nacional tiene varias direcciones, todas tienen efectos directos y confluyen como nuevos desafíos y problemas para la gestión de los Municipios en Argentina.<sup>1</sup>

Algunos ejemplos de cada uno de los puntos antes señalados pueden ser útiles para ilustrar la nueva situación:

a) las políticas de privatización y concesión de servicios públicos han obligado a los gobiernos locales a pagar religiosamente por los servicios que usa la administración (práctica no siempre utilizada en la década del '80) y ha puesto al contribuyente de ingresos recortados frente a la tensión de pagar la luz, el teléfono y el gas (con el riesgo de que si no le corten el servicio) o el impuesto municipal (sin mucho riesgo de que el Intendente expropie la casa a uno de sus vecinos);

b) la conformación del Mercosur aparece como un ámbito de posibilidades para algunos Municipios que se encuentran beneficiados por la nueva "ruta" del Mercosur o pueden insertar algunos productos en Brasil, pero también genera enormes interrogantes para muchas Comunas Rurales que no tienen posibilidades de reconvertirse hacia las nuevas realidades competitivas de la región;

c) la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los Estado Provinciales que, en varias ocasiones, tratan de "zafar" de los constreñimientos del ajuste recortando la coparticipación hacia los Municipios o transfiriendo nuevas tareas al nivel local;

1. Es importante aclarar el problema conceptual que se presenta al hablar de *Municipios* en Argentina a raíz de la diversidad de desarrollos socioeconómicos, formas institucionales, volúmenes poblacionales y características geográficas de los más de 1.900 Municipios existentes tomando en consideración la base de datos del IFAM (Instituto de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación) que agrupa bajo esa denominación a todas las diversas formas de administración local presentes en nuestro país.

d) la ampliación de los niveles de pobreza y desempleo y la mayor distancia entre los ciudadanos y el Gobierno Nacional también han ampliado el nivel de demanda de los vecinos sobre el Gobierno Local con el agravante de que muchos de los reclamos chocan con las debilidades estructurales que presentan los Municipios que, sin recursos y con escasa capacidad técnica, tienen que hacerse cargo del proceso de fragmentación social y

e) si bien la fluida relación del Municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política con la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que, en general, llevan adelante los Municipios en Argentina.

En síntesis, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. A ese proceso lo podemos denominar "municipalización"<sup>2</sup> de la crisis del Estado sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional tienen un impacto directo sobre gobiernos que hasta hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.

De este modo, se presentan dos grandes ejes de problemas a resolver: el primero está vinculado con la necesidad de *aumentar la capacidad técnica y de gestión* de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y, el segundo, se vincula con la creciente "*localización*" de las demandas de los ciudadanos. Para la sociedad es cada vez más complejo construir indicadores acerca de cómo evaluar la gestión pública nacional (por el conjunto de variables políticas, sociales y económicas/nacionales e internacionales que interactúan), mientras

2. El concepto "Municipalización" de la crisis del Estado se ha contrapuesto tradicionalmente con el concepto de "descentralización" presentando dos miradas diferenciadas respecto del proceso de reforma. Si bien en este trabajo se hace mención al primer concepto para analizar las características de la transferencia de nuevas funciones y competencias hacia los niveles locales, ello no significa que se dejen de lado el análisis de varios aspectos positivos que incorpora este proceso, en especial en lo relacionado con la incorporación de mayores responsabilidades de la propia sociedad local en la implementación de algunas políticas públicas.

que son más claros los elementos para medir la gestión social local: ¿cómo se implementan los programas de salud primarios, las políticas de asistencia social, la articulación entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales, etc.?

De este modo, para la Gestión Municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de *seguimiento y monitoreo* permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la *opinión de los beneficiarios de las políticas* que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

En base a estos instrumentos, el mejoramiento de la capacidad de gestión social de los gobiernos locales parece estar directamente vinculada con la capacidad de "llegada" a la población local y, más importante aún, la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales. Para ello, resulta necesario establecer nexos con las nuevas formas de organización social (ONGs, Entidades Intermedias, Organizaciones de Base, Iglesia, etc.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel del control como en el nivel de la aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que nuclea formas nuevas como las de movimientos sociales que circunscriben sus acciones a hechos puntuales (defensa de espacios verdes, reivindicaciones locales, etc.) con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales y demandas por necesidades básicas y condiciones mínimas de subsistencia.

En síntesis, los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil que obligan a un análisis profundo respecto del rol del Municipio en materia social, de las posibilidades de estas organizaciones y de las perspectivas de trabajo conjunto en el ámbito local.

De todas maneras, este nuevo escenario local con nuevos actores sociales no debería llevarnos a engaño en relación con los niveles de participación de la sociedad o el grado de involucramiento de la gente en la cosa pública. Se trata de una sociedad fragmentada y desmovilizada que, bajo algunas circunstancias y especialmente en el plano local, se organiza en función de algunos reclamos o propuestas respecto de la gestión local. Aquí parece estar el primer desafío para los gobiernos municipales: tratar de articular sus acciones con la pequeña parte de la sociedad organizada con el fin de ampliar el modelo de la gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno.

	Impacto de la reforma sobre el nivel local
Nuevo modelo de Gobierno Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayores competencias y funciones de los gobiernos locales</li> <li>* Necesidad de ampliar las capacidades técnicas en la formulación e implementación de políticas sociales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- evaluación</li> <li>- seguimiento</li> <li>- impacto</li> <li>- eficacia</li> <li>- eficiencia</li> <li>- sustentabilidad</li> <li>- opinión de los beneficiarios</li> </ul> </li> </ul>
Cambio de expectativas de la sociedad local	<ul style="list-style-type: none"> <li>* "Localización" de las demandas</li> <li>* Demandas sociales más complejas y, a veces, contradictorias</li> <li>* Los vecinos evalúan con más claridad la gestión en el nivel municipal que en el nivel provincial o nacional.</li> <li>* Mayores posibilidades de desarrollar políticas sociales en las que se involucre una parte de la sociedad (entidades intermedias, organizaciones de base, vecinos activos, etc.), tanto en el control como en la implementación.</li> </ul>

## 2. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN SOCIAL MUNICIPAL

A partir del diagnóstico trazado anteriormente sobre las políticas de reforma del Estado y el impacto sobre el nivel local, es posible establecer algunos aspectos que se presentan como desafíos para la gestión social municipal en los '90.

Esos desafíos están directamente relacionados con las particulares características que tienen los gobiernos municipales que, por el nivel de cercanía con los vecinos, deben dar respuestas a los problemas sociales coyunturales y, también por esa misma situación, tienen algunas posibilidades de *potenciar modelos participativos que articulen la relación Estado-sociedad en el plano local*.

De este modo, pueden establecerse cinco ejes a partir de los cuales es posible pensar la gestión social municipal:

### a) La tensión entre lo estratégico y lo coyuntural

En el nivel local, las políticas sociales deben dar respuesta a los problemas inmediatos, en especial los referidos a la "asistencia" directa sobre los sectores más empobrecidos de la población y, a la vez, establecer estrategias de mediano plazo para implementar políticas de "promoción" de las capacidades de la pro-

gramas sociales focalizados que apunten a lograr mayores niveles de eficacia y mejores posibilidades de impacto.

Se trata de potenciar la integración a nivel regional tanto en la transferencia de experiencias y tecnologías de gestión en programas sociales como la apertura a otros estilos y modelos de gestión. En ese aspecto, la interacción con los gobiernos locales de los países integrantes del Mercosur puede ser uno de los instrumentos a contemplar en una primera etapa como también el traspaso de información y la articulación de gestiones políticas entre Municipios de una misma región.

En conclusión, los desafíos a la gestión social municipal parecen encaminarse hacia la resolución de cuestiones de corto y mediano plazo, la articulación con organizaciones sociales en la planificación, control y ejecución de los programas y, a su vez, la articulación de las propias experiencias municipales.

La mayor capacidad de gerenciamiento social de los Municipios en la Argentina parece estar íntimamente relacionado con la forma en que logren resolverse cada uno de estos aspectos que, si bien no nos dicen mucho acerca de cómo aumentar los recursos de Nación y Provincia, pueden establecer pautas generales acerca de cómo potenciar estrategias de desarrollo social local que apuntan a algo más que las respuestas puntuales y asistenciales.

	Desafíos de la gestión social municipal
Lo estratégico y lo coyuntural	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Resolución de cuestiones de corto y mediano plazo</li> <li>* Problemas inmediatos de "asistencia" directa</li> <li>* Políticas de "promoción" de las capacidades de las organizaciones sociales locales</li> </ul>
Planificación concertada	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Planificación concertada con organizaciones sociales</li> <li>* Equilibrio entre la lógica del conjunto y las lógicas particulares</li> </ul>
Control social	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Control institucional interno y control de la propia sociedad</li> <li>* Consejos Consultivos formados por las ONGs de base territorial</li> </ul>
Corresponsabilidad Estado-sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Determinación de prioridades y ejecución de políticas con articulación de los niveles público y privado</li> <li>* Implementación de programas sociales a través de las organizaciones sociales representativas</li> </ul>
Articulación regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Fortalecimiento regional de los programas sociales</li> <li>* Transferencia de experiencias y tecnologías de gestión entre los niveles públicos locales y a nivel Mercosur</li> </ul>

### 3. ESTILOS DE GESTIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD EN EL NIVEL LOCAL

En los dos puntos anteriores se ha analizado el impacto de la reforma del Estado y los desafíos de la gestión social local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecen de un nivel de análisis clave que está relacionado con el estilo de gestión municipal. En ese aspecto se puede decir que la tarea de llevar adelante los programas o políticas sociales en el plano municipal se relaciona con el nivel de articulación que se dé entre tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil

Es decir, la efectiva realización de políticas sociales en el Municipio no depende solamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, tampoco se trata sólo de un problema de voluntad política del Intendente o de las características de las organizaciones sociales. Para lograr llevar adelante con "éxito" los programas sociales es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles.

Capacidad técnica (nivel de profesionalización de la administración)	Voluntad política (estilo de gestión política)	Actores involucrados (grado de participación de la sociedad)
--	--	--

En el plano de los *instrumentos técnicos* aparecen una serie de variables que deben contemplarse antes, durante y después de la implementación de las políticas sociales:

- a) La determinación del *programa* que incluye las características generales de la política a implementar, los distintos *proyectos* o tareas a llevar adelante, el establecimiento de las prioridades y un análisis de los resultados que pueden esperarse.
- b) El análisis de la *relevancia* de la política a llevar a cabo. Este es uno de los puntos más críticos en la relación entre los funcionarios políticos y los técnicos. No siempre inician un programa con las mismas expectativas y en muchas ocasiones no se presentan pautas realistas de lo que es esperable que resuelva la política.
- c) Los mecanismos de *evaluación* y *seguimiento* del programa implementado. La evaluación se realiza generalmente al iniciarse y al finalizar el programa y se contrasta con las previsiones existentes antes del comienzo de la

política. El seguimiento es una tarea de acompañamiento permanente del programa que posibilita ir viendo en qué medida se van cumpliendo las pautas o van surgiendo nuevas realidades que hacen necesario modificar las ideas originales.

### **FLACSO - Biblioteca**

d) El estudio del *impacto* causado por la política social. Este es uno de los instrumentos más dificultosos de medir porque suele suceder que las políticas sociales terminan generando beneficios impensados en la población que la recibe y, también, nuevos conflictos que no se habían previsto en el momento de la evaluación inicial.

e) El grado de *sustentabilidad* del programa. La sustentabilidad o continuidad tiene que ver con la posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad para poder llevar adelante el programa una vez que el Estado Municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos. La falta de sustentabilidad es una de las razones principales del "fracaso" en la implementación de políticas y, si bien es de muy difícil resolución, la posibilidad de tomar en cuenta este criterio al comenzar el programa parece ser una práctica necesaria para lograr el "éxito" de la política.

f) La *eficacia* y *eficiencia* de las políticas. El concepto de eficacia refiere exclusivamente a los resultados del programa: un programa es eficaz si logra producir los resultados esperados. La eficiencia refiere a los procedimientos: un programa es eficiente cuando produce resultados con el menor costo posible o de la mejor forma que se podría llevar adelante. La diferencia de conceptos no se basa sólo en un juego de palabras, si no hay resultados (eficacia) no hay política posible y los instrumentos técnicos carecen de importancia. Pero también, si no se lleva adelante el programa con los mejores procedimientos (eficiencia) se pueden generar nuevos problemas más complicados que los anteriores.

g) El último eje de análisis técnico es el verdaderamente relevante y son los *beneficiarios* de las políticas. En muchas ocasiones se llevan adelante programas con muy buen componente técnico pero sin ningún contacto con la realidad que está dada, justamente, por los beneficiarios de los programas. En Argentina existen muchos ejemplos de programas pensados sin una consulta o análisis previo de cómo podría reaccionar la población afectada.

Ahora bien, la correcta aplicación de estos instrumentos técnicos no garantiza el "éxito" porque nada nos dicen ni de la política ni de la sociedad. Sólo se trata de instrumentos necesarios pero no suficientes en el campo de los programas sociales municipales.

Se requiere incorporar también en el análisis lo vinculado a los *estilos políticos* (el modo de gestión del Intendente) y los *actores involucrados* (el grado de participación y los intereses de los distintos niveles del sector público y de las organizaciones sociales).

Por el lado de los *estilos políticos* se pueden establecer tres modelos diferenciados:

a) El modelo de gestión *centralizada*, en donde el que planifica y ejecuta es el mismo (generalmente el Intendente o alguno de los Secretarios). Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión. El riesgo principal aquí está en la falta de eficiencia (se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante).

b) El modelo de gestión *descentralizada*, en donde la planificación y la ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del Municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. El riesgo se vincula al aumento de las desigualdades entre las diversas áreas territoriales del Municipio.

c) El modelo de *gestión asociada* combina parte de los dos anteriores. En este caso la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal (estableciendo criterios para toda la Comuna) y en la ejecución participan las organizaciones sociales y los actores de cada barrio o área del Municipio. Este modelo pretende evitar el aumento de las desigualdades porque permite que la planificación se establezca tomando en cuenta la realidad de todo el Municipio y, a la vez, aumenta el grado de compromiso de las organizaciones sociales. El problema principal aquí está dado por las dificultades de coordinación y la convivencia entre las lógicas políticas y las lógicas sociales.

Por último, es necesario incorporar en este análisis el estudio de los *actores* en la implementación de las políticas sociales municipales. Al margen de los instrumentos técnicos y el estilo de gestión del Intendente, los condicionamientos para el logro del "éxito" de los programas se vinculan también al rol que jueguen otros actores:

- Gobierno Provincial
- Ejecutivo Municipal
- Concejo Deliberante Municipal
- Organizaciones de Base Territorial

- Entidades Intermedias
- Organizaciones no Gubernamentales

Estos distintos actores juegan un rol relevante o no de acuerdo al estilo de gestión que se lleve adelante en cada Municipio.

*En el caso del modelo de gestión centralizada el eje central pasa por el Ejecutivo Municipal o, en algunos casos, por el Gobierno Provincial pero no tienen demasiada relevancia los otros actores.*

*En el caso del modelo descentralizado la prioridad pasa por la sociedad civil (Organizaciones No Gubernamentales, Entidades Intermedias y Organizaciones de Base) y el "éxito" o "fracaso" de las políticas se relaciona con el nivel de recursos y las capacidades de estas organizaciones. Cuando el Estado Municipal no fortalece las capacidades de estas organizaciones para implementar las políticas sociales, el resultado de las mismas no suele ser muy positivo.*

*En el modelo de gestión asociada todos los actores tienen un rol importante, si bien el Estado conserva su función de planificador. Esa razón es la que muestra la posibilidad de articulación de esfuerzos entre Estado y sociedad, pero también muestra las debilidades del modelo cuando no existen sistemas de coordinación adecuados o el Ejecutivo Municipal tiende a desarrollar una política basada en el "clientelismo".*

De este modo, el siguiente cuadro establece el conjunto de elementos técnicos, políticos y sociales que pueden ser tomados en consideración en la implementación de políticas sociales municipales.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS ¿Qué?	ESTILOS DE GESTIÓN ¿Cómo?	ACTORES INVOLUCRADOS ¿Quiénes?
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa</li> <li>- Proyecto</li> <li>- Relevancia</li> <li>- Evaluación</li> <li>- Seguimiento</li> <li>- Eficacia</li> <li>- Eficiencia</li> <li>- Sustentabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>CENTRALIZADO</i> (planifica y ejecuta las políticas el equipo de gobierno)</li> <li>- <i>DESCENTRALIZADO</i> (planifican y ejecutan las políticas los actores más cercanos al problema)</li> <li>- <i>GESTIÓN ASOCIADA</i> (planifican y ejecutan el gobierno y las organizaciones sociales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno Provincial</li> <li>- Ejecutivo Municipal</li> <li>- Concejo Deliberante</li> <li>- Organizaciones de Base</li> <li>- Entidades Intermedias</li> <li>- Organizaciones no gubernamentales</li> </ul>

En definitiva, en este punto se ha tratado de avanzar en la idea de que las políticas sociales municipales tienen características particulares (diferentes a las del nivel nacional o provincial) que obligan a articular los planos técnicos, políticos y sociales.

Si bien todos los estilos de gestión tienen validez en la medida en que pueden funcionar con éxito, la tendencia hacia el *fortalecimiento de la relación Estado-sociedad local* presupone una mayor articulación entre Municipio y sociedad a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Si por el contrario, lo que se produce es un desentendimiento del Estado Municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de "cooptación" de las mismas, se corre el riesgo de descentralizar sólo los problemas y no aumentar la capacidad de gestión. En este caso, el Municipio queda preso de la "transferencia de hecho" que le viene desde arriba y no tiene posibilidades de ampliar el gobierno a algo más que el simple aparato burocrático local.

De todos modos, queda claro que el "estilo de gestión" no determina por sí sólo el éxito o fracaso de la política implementada (sobre todo cuando los Municipios tienen que enfrentar problemáticas sociales que son superiores a las herramientas con las que cuentan), pero sí determina el grado de apertura y la capacidad de integración que tiene cada sociedad local.

Por estas razones, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad local está vinculado al estilo de gestión de los gobiernos municipales, del mismo modo que el "éxito" de los programas se relaciona con el mejoramiento de las condiciones técnicas, políticas y sociales. Allí parece estar el desafío de los gobiernos municipales: aumentar la capacidad de gestión de los programas sociales y, paralelamente, fortalecer sus vínculos con las organizaciones de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, D. y Peñalva, S.: "Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social: los actuales dilemas de la gestión municipal", en *Cambios. Municipio y políticas públicas*, Nº 2, Buenos Aires, MCBA, 1991.
- BID, "Elementos para la modernización del Estado", Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. Washington, julio de 1994.
- Cormick, H. y otros: "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado", en *Cambios. Municipio y políticas públicas*, Nº 3, Buenos Aires, MCBA, 1992.
- Esteso, R.: "Descentralización: Municipio y actividad exonómica del Estado", en *Municipio y región*, Buenos Aires, 1989.
- Forni, F.: "La pobreza en la Argentina: dimensiones de una nueva realidad", en *Organizaciones Económicas populares*, Buenos Aires, 1993.
- Mallimacci, F.: "Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales", en *Pobreza urbana y políticas sociales*, CEIL, Buenos Aires, 1995.
- Ministerio del Interior: *Diagnóstico Municipal de la Argentina*, Buenos Aires, 1993.
- Thompson, A.: *¿Qué es el "tercer sector" en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, CEDES, Buenos Aires, 1995.