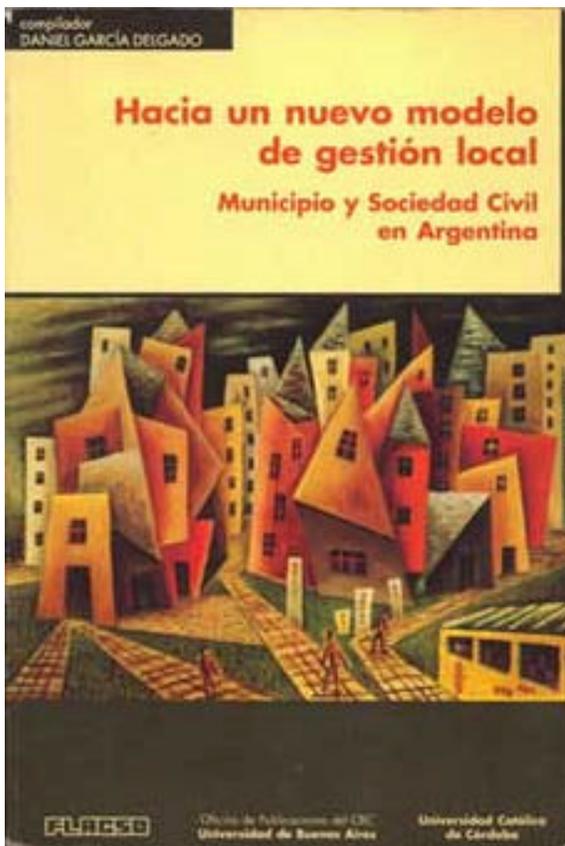


Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

Daniel García Delgado
(Compilador)



FLACSO - Oficina de Publicaciones del
CBC, UBA –Universidad Católica de
Córdoba

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

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. Naffía	

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	

INTRODUCCIÓN

NUEVOS ESCENARIOS LOCALES.

EL CAMBIO DEL MODELO DE GESTIÓN

Daniel García Delgado

1. LA CRISIS DEL MODELO MUNICIPAL TRADICIONAL

En los últimos años, se observa la aparición de una nueva escena local. Diversos hechos acompañan esta perspectiva asociada a un profundo proceso de reforma del Estado: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ong's, asociaciones intermunicipales para generar "corredores productivos" o entes intermunicipales, planificación estratégica en ciudades grandes e intermedias, presupuestos participativos, etc. Todos estos fenómenos están mostrando una articulación novedosa público-privado una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales. De hecho, la nueva Constitución de 1994 también avanza en el reconocimiento de la autonomía de los municipios, delegando en las Constituciones provinciales la determinación de su alcance y contenido.

Como dice Preteceille, en una era post-fordista de producción flexible, de ciudades globales y nuevos espacios industriales, esta emergencia sugiere una "revaluación de las políticas locales".¹ Se trata de nuevos escenarios, donde, al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre la misma, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, de huelgas de empleados públicos, corte de rutas y explosiones sociales. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

Por ello la aparición de estos nuevos escenarios, así como la crisis de un modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar, genera interrogantes sobre las causas que los promueven y su sentido último, en especial teniendo en cuenta la tradición centralista característica de nuestro Estado-nación.² Es decir, interrogantes sobre qué fuerzas están gravitando hacia un mayor protagonismo de lo local, en qué medida estas innovaciones son pura adecuación al ajuste, descarga hacia abajo de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial, o en qué medida insinúan perspectivas de gestión alternativa.

Para responder a estos interrogantes podemos pensar en dos factores impulsores de los nuevos escenarios: la reforma del Estado y la globalización:

1. *El proceso de reforma estructural* llevado a cabo desde comienzos de los '90 tiene varios impactos sobre lo local. En primer lugar, la estabilización económica a partir del Plan de Convertibilidad se convierte en un fuerte posibilitador de la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión al menos en lo microeconómico, al posibilitar el cierre de cuentas y un mayor control sobre el equilibrio fiscal municipal. Permite establecer secuencias, medir, comparar, apuntar a la eficacia en la obtención de determinados objetivos y tareas, presupuestos por programas, todo lo cual se volvía imposible o de muy difícil realización en procesos de alta inflación. Por otro lado, el modelo económico generado por el gobierno de Menem promueve procesos de concentración económica, de desestructuración espacial del tejido productivo que producen desempleo, distribución desigual del ingreso y que llevan a una acelerada reconversión de las economías locales.

Segundo, las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social (educación, salud, vivienda y planes focalizado de combate contra la pobreza). Y si bien este proceso se inicia a fines de los '70, en el marco del régimen autoritario y continúa en los '80 en el democrático, se profundiza en los '90 con el traslado de competencias, así como en la

¹ Sobre la tendencia universal a que el municipio incorpore nuevas funciones y un rol más protagónico ver de J. L. Coraggio, *Descentralización, el día después...*, Oficina de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires, 1997.

² Al respecto ver de Vanozzi, *El Municipio*, De Palma: y de D. García Delgado y A. Garay, "Situación del gobierno local en Argentina", en *Gobiernos Locales en América Latina*, Susana Peñalba y María Grassi, Sur, Santiago de Chile, CLACSO, 1987.

búsqueda del saneamiento fiscal y financiero de las administraciones provinciales, que se concreta en una serie de acciones que culminan en el Pacto Fiscal.

Si bien el proceso de descentralización aparece como una megatendencia universal que encuentra fundamentos en la revolución científica y tecnológica, en la reforma del Estado, en las demandas de la sociedad civil, y en las orientaciones privatizadoras (Boisier, 1996; Coraggio, 1997), donde los gobiernos se convencen que desde estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, nada se puede hacer en un mundo que demanda soluciones rápidas y localizadas.³ En nuestro caso, la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas.

La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado central "tira" la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. En este sentido, buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y actores locales han debido acomodar su accionar (Cormick, 1997).

Esta transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central. El gobierno local es transformado en receptor directo de la posible protesta ciudadana (Herzer, 1997: 16). Los gobiernos provinciales se limitan a ejecutar un paquete de medidas preestablecido en el ámbito nacional, pero al mismo tiempo, las consecuencias de la aplicación de dichas medidas deben ser afrontadas no por el ámbito generador de las políticas sino por ellos mismos.⁴ De este modo, la descentralización del conflicto, la sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales también hacen que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional vía los medios de comunicación.⁵

Tercero, la reforma institucional del proceso de consolidación democrática favorece estas tendencias de reforzamiento de lo local. En la Constitución del '94, ya se hace expresa mención a la autonomía municipal, y esta orientación se incorpora en numerosas constituciones provinciales de los '80 y '90. La inclusión dentro de esta Ley marco de nuevas formas de participación de democracia semidirecta (referéndum, iniciativa popular) y de mecanismos de control, audiencias públicas, auditoría y de lucha contra la corrupción, también comienzan a implementarse en las formas más variadas en lo local.

2. *El impacto de la globalización*, se vincula, en primer lugar, a una dimensión económica, como la intensificación de los flujos de intercambio, de las formas de pensar y de producción entre distintas sociedades; con la instalación de un nuevo patrón de desarrollo posfordista, basado en estrategias intensivas en innovaciones y flexibilidad, la autonomización de los sistemas financieros. En este marco, los Estados nacionales pierden capacidad de regulación y de soberanía. Tampoco cumplen ya la función de árbitros entre capital y trabajo, sino que comienzan a competir entre sí por hacerse atractivos a las firmas, por flexibilizar y reducir impuestos, Pero no sólo los Estados nacionales compiten, sino también los provinciales y municipales.

La globalización genera cambios en los patrones de localización de las empresas, privilegiando consideraciones territoriales, descentralizadas y relaciones más competitivas entre las ciudades y generando nuevos espacios industriales. La revolución tecnológica posibilita mayor capacidad de comunicación, lo que favorece esquemas multicéntricos y reticulares de intercambio de carácter horizontal, territorial, más que basados en lo vertical y centralista. La globalización genera una nueva estructura de oportunidades,

³ "Dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. El nuevo Estado, para tener una mayor eficacia política y económica, necesita ser más legítimo desde el ámbito local", Fernando Calderón y Mario Dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en *Veinte Tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*, Buenos Aires, CLACSO, 1990.

⁴ S. Escandell, «Viabilidad del Federalismo en contextos de ajuste, el caso argentino», Documentos del MAP, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la administración Pública, Río de Janeiro, noviembre de 1996.

⁵ K , Costallat, "Las políticas públicas en los procesos posprivatizadores: el caso Cutral-Có - Plaza Huincul", Buenos Aires, FLACSO, mayo de 1997, p. 34.

vinculada a la respuesta a la misma, la *regionalización*, con el aumento de los intercambios y de las desregulaciones internas a ésta (el Mercosur).⁶

Pero también la globalización promueve una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, así como el predominio de los mercados globales sin ningún tipo de regulación, lo que genera un incremento de la concentración económica, de la incertidumbre de los mercados, provocando preferencias por el corto plazo, favoreciendo las orientaciones especulativas y el predominio de la economía "virtual" sobre la "real". Provoca la inquietud de la competitividad, por la pérdida de puestos del trabajo, por el desplazamiento por empleos que se crean en otros lugares, despertando la preocupación por la capacitación y la educación como insumos claves de esta nueva forma de producir.

Segundo: en lo cultural, el impacto de la globalización no es menor. Esta genera pérdida de identidad nacional, uniforma los estilos de vida, estandariza los consumos y generaliza usos, modas y prácticas que hacen que casi todos se vistan de una misma manera y tengan similares preferencias y aspiraciones, en una suerte de norteamericanización de la cultura. Pero la contrapartida a esta tendencia homogenizadora es la búsqueda de identidad, que privilegia lo local (lo vecinal), lo autóctono y que tiende a la heterogeneidad.⁷

El mundo de la globalización implica que cuanto más global, más necesidad hay de referencias inmediatas. Frente a este cambio tan drástico y radical, la idea de colapso de un mundo y los contornos borrosos e inciertos de lo nuevo empujan a la gente a la introspección. La búsqueda de la propia identidad y de sentido deviene vital, porque es lo único que puede proporcionar orientación, certeza y seguridad. Conocerse a sí mismo es un elemento central de la experiencia humana, lo que favorece la individuación, subjetividad y también la revalorización de lo espacial, de ser de un lugar, la localización, que se manifiesta en cierta valoración de lo tradicional, que tienden a resaltar las especificidades del lugar.⁸ Se desdibujan las fronteras nacionales, bajo la influencia de los intercambios económicos y comunicacionales, pero la referencia al "nosotros" tiende a ser problemática. La nación como área de solidaridad se erosiona y este sentido de pertenencia tiende a configurarse sobre lo más cercano, y a la vez, sobre lo supranacional.⁹ También despolitiza y desalienta sobre la posibilidad de incidir en b macro, y orienta la participación hacia aspectos más puntuales y fragmentarios.

En síntesis, descentralización y globalización están generando, más tareas a resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar en lo político, económico y lo social, y están obligando a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misiones y funciones, así como de su autonomía. Estos procesos están cuestionando y comenzando a desplazar el anterior modelo municipal tradicional, de carácter autárquico, administrativo clientelar y que en los hechos configuraba una suerte de administración de la ciudad sobre el ABIL (barrido alumbrado y limpieza).¹⁰ Y este cambio comienza a producirse en tres áreas de innovación: la organizativa y político-institucional, la económica y la social.

2. ASPECTOS POLÍTICO - INSTITUCIONALES: DEL MODELO ADMINISTRATIVO AL POLÍTICO - GUBERNATIVO

Junto con la descentralización, el municipio aparece como un espacio de reconstitución de la política. Por un lado, porque entra en crisis la lógica organizacional burocrática tan exitosa en la

⁶ Ch. Oman, *Globalisation and Regionalisation: the challenge for developing countries*, París, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and development, 1994.

⁷ F. González Cruz, «Nuevas formas de desarrollo institucional, de organización social y de representación política: realidades, experiencias y desafíos», Rfo de Janeiro, CLAD, 1996.

⁸ R. Petrella, *Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Sudamericana, 1996, p. 95. Marí G. Trocella: "El Municipio, El espacio más cercano de lo público". III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5-8 de noviembre de 1997.

⁹ Dice Tarso Genro, "Es imposible hablar de 'globalización' sin hablar de 'personalidad' o 'identidad nacional', los valores cuya fuerza ideológica viene siendo afirmada y negada al mismo tiempo. Con la crisis visible del Estado-Nación en sus moldes clásicos, la región y la localidad adquieren otra importancia para una estrategia de futuro, incluso en lo que respecta a la cuestión democrática. Identidad y nación pasan a tener otros contornos. Montpellier, en Francia, tiene más intereses en común con Cataluña y con Italia del Norte que con la propia Francia. Santana do Livramento, en mi propia provincia, frecuentemente es influenciada mucho más por lo que ocurre en Rivera, durante los eventuales sobresaltos de la economía uruguaya, que con la crisis de mi país". Tarso Genro, "El Mundo Globalizado y el Estado Necesario", *ABRA*, El Estado en la Aldea Global, julio de 1997.

¹⁰ H. Cormick, "El Municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas", en *Aportes*, N° 8, verano 1997, p. 107.

construcción del Estado-Nación, y por otro, porque hace lo propio la forma de acumulación política del modelo de partidos de masas del Estado de Bienestar.

a) *Del modelo burocrático al gerencial.* Lo que fuera otrora signo de la racionalidad moderna -la burocracia weberiana-, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias, no está preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas. Si bien las competencias fijas en los planes de distribución de funciones alivian la jefatura de servicio, hacen -más transparente la división del trabajo y evitan conflictos en torno a las diversas posibilidades, fomentan sin embargo una mentalidad de competencia combinada con una reducción del sentimiento de responsabilidad al ámbito estrecho del trabajo específico y no del producto final.¹¹ El principio jerárquico que permite estabilizar el carácter instrumental de la administración, conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión del máximo nivel. Este, a su vez, no está dispuesto a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación y sumatoria de estos elementos (rigidez, falta de involucramiento, de misión, así como exceso de compartimentación) son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática frente a una sociedad que se ha vuelto más compleja, dinámica y fragmentada.¹²

El pasaje del modelo de gestión burocrático al "gerencial" supone la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y que la lógica del control y de evaluación deje de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la performance. Se trata de pasar a gobiernos "abiertos e innovadores" donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos, o en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de legalidad y de normas como límites, sino como herramientas de gestión. Cabe señalar al respecto la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de "calidad total", "reingeniería institucional" y el "planeamiento estratégico", en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización. En todo caso, aparece un cuestionamiento posmoderno a la funcionalidad de lo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones, junto a la promoción de lo flexible, horizontal y de coordinación en red.

Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma (presupuestos por programa, participativo, etc.), la informatización del municipio. La eficacia y performance están vinculadas a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente, consumidor o usuario, lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración. Por ello, dice Brunner, frente a la crisis actual lo que se requiere es un "nuevo contrato social" entre las instituciones, la sociedad y el gobierno. Este nuevo contrato se debe fundar en dos ejes: la rendición de cuentas (accountability) y la evaluación institucional, por un lado, y la diversificación del presupuesto público mediante criterios racionales, por el otro.¹³

b) *Nuevo espacio público y liderazgo.* Pero en lo político las tendencias al cambio no son menores, Si bien en la mayoría de los municipios todavía está presente el modelo tradicional de gestión -con integración vertical entre diferentes esferas públicas, centralización de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal y acumulación política vía obra pública y clientelismo-, las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión, adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales. Muestran las limitaciones del modelo político tradicional basado en punteros y en el clientelismo para generar sinergias y nuevos recursos, así como otra disposición de la sociedad civil a participar por otras vías.

La clase política, a partir de la fuerte pérdida de credibilidad, comienza replantear formas de acumulación política vinculadas exclusivamente a lo partidario ideológico y a promover una articulación con organizaciones de la sociedad civil basada en otros canales. Lo que da lugar al surgimiento de otra esfera pública constituida por organizaciones sociales y una configuración del consenso en base a la eficacia y a nuevas formas de participación social. Y también al surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo distinto. Se

¹¹ D. M. Guillén y R. Esther, Incidencia de los tipos de gerenciamiento en la administración de los fondos del Estado", FLACSO, Control y Gestión de Políticas Públicas, marzo de 1997 (mimeo).

¹² R. Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza. ¿Nuevos roles del Estado?

¹³ J. J. Brunner, "Educación superior en América Latina: coordinación, financiamiento y evaluación", en C. Marquis (comp.), *Evaluación Universitaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

trata de líderes locales, y en un creciente número de mujeres (ej. redes de intendentas), que se mueven en un contexto de decisión donde los inversores privados operan en escalas globales. Que requieren de una distribución del tiempo distinta para posibilitar la innovación, ya que habitualmente en la administración pública lo urgente suele devorar a lo importante, y los compartimentos sectoriales suelen llevar a que el liderazgo político sea devorado por las rutinas.

En este sentido se revela también la voluntad de la sociedad de participar a través de nuevos canales no partidarios o gremiales en un nuevo espacio público también ayudado a conformar por los medios de comunicación. Al mismo tiempo que el funcionamiento habitual de los Concejos Deliberantes arrastra un fuerte desprestigio y lleva la necesidad de considerar la reforma política. Como señala Tecco (1997) éstos no cumplen adecuadamente con la elaboración de políticas públicas municipales, en función del principio de "gobernabilidad", en virtud del cual el partido que se impone en las elecciones tiene garantizado no sólo el ejercicio del poder ejecutivo, sino también la mayoría absoluta en el Concejo: "Esto conduce a que los concejales oficialistas se limiten a, probar las iniciativas del Ejecutivo, mientras la oposición -sin posibilidad de viabilizar sus proyectos- a utilizar al concejo como caja de resonancia de sus renunciaciones. Esta deficiencia se produce en la Argentina en parte por el 'voto sábana', que impide a los ciudadanos seleccionar a los candidatos de real valía por los que desean votar. Los criterios predominantes en la selección de candidatos a concejales en los partidos donde predominan los 'punteros' de distrito con escasa e inadecuada preparación para el ejercicio de las funciones y, por último, por la persistencia de una 'cultura clientelar' (intercambio de apoyo político por diversos tipos de valores desde el poder) que está particularmente desarrollada entre los miembros de estos consejos. Los aparatos tradicionales y las máquinas partidarias de listas sábanas, punteros, y entonces dificulta la selección de elites más flexibles, preparadas y con capacidad de trabajo en equipos".¹⁴

Cambio político-organizacional

	Modelo administrativo-burocrático	Modelo gubernativo-gerencial
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación de; personal, incentivos.
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuentas, presupuestos por programa, base cero y participativos.
Lógica política	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional	Acumulación vía eficacia en la' gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura de control y evaluación	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes

c) *Los problemas y dificultades para el cambio del modelo de gestión son diversos:*

i) Los recursos humanos en los municipios plantean la paradoja de tener exceso de personal y a la vez, falta de personal especializado. De tener tradiciones clientelares de reclutamiento y una carrera administrativa asociada a enfoques burocráticos centrados en la antigüedad más que basados en lo meritocrático y en la productividad. Se observa una crónica falta de técnicos reparados para asumir las responsabilidades que se les exige desde el nivel nacional, y este reclamo se agudiza en las instancias locales más pobres. Ello se refuerza con la mayor capacidad que tienen las provincias con gestiones más profesionalizadas para capturar fondos de los programas nacionales y de la cooperación internacional, lo que aumenta las diferencias de oportunidades entre los distintos municipios.

¹⁴ C. Tecco, "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", Universidad Católica de Córdoba, 1997 (mimeo).

ii) La reformulación del sector público y la búsqueda de eficacia convive con el peligro de reformas administrativas interpretadas como "minimización" del nivel municipal del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional y del Estado (Tecco, 1997). Existe el riesgo de una visión de transplante del modelo managerial del sector privado al público y de pensar al municipio exclusivamente como una empresa, dejando de considerar sus dimensiones políticas específicas,¹⁵ o de considerar la eficacia exclusivamente en términos de "ajuste" y reducción del gasto. Del mismo modo, otro riesgo del proceso reformista es no tener en cuenta la significación que alcanza el clientelismo político, la escasa diferenciación entre cargos políticos y técnicos y aun la baja implantación del patrón burocrático del modelo anterior.

iii) En la dimensión política, si bien el nuevo modelo de gestión es bien visto por los funcionarios se puede dilatar su incorporación, tanto porque en algunos casos no hay recursos para llevarlo a cabo -por recortes de la coparticipación provincial como por una menor recaudación percibida en las tasas-, como porque hay una tendencia a aferrarse a lo conocido y porque no se revela con claridad el rédito político que puede obtenerse encarando el cambio. Por las resistencias que despierta una transformación de esta naturaleza tanto en las culturas burocráticas como en las estructuras políticas centralizadas. También en esta dimensión se produce el conflicto entre el surgimiento de la nueva esfera pública -basada en modalidades de participación social desde organizaciones vecinales y ong's de carácter autónomas vinculadas a agencias del Poder Ejecutivo-, y la política tradicional de los partidos.

iv) Por último, subyace como obstáculo la histórica debilidad institucional y de recursos de estas instituciones. Como señala H. Cormick: "En el municipio argentino ha predominado una visión formalista y administrativista de la acción municipal. Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas".¹⁶

3. ASPECTOS ECONÓMICOS: DEL ROL PASIVO AL DESARROLLO LOCAL

El rol pasivo respecto de la economía en la tradición municipalista argentina -una suerte de subsidiariedad entendida a la liberal-, tuvo dos motivos: primero, el carácter autárquico y delegativo del gobierno local, su falta de competencias y de recursos extractivos, como ya se lo definiera en los comienzos de la organización nacional a mediados del siglo XIX, su carácter no gubernamental sino administrativo. Y segundo, el predominio de las políticas centralistas de desarrollo desde los '40 en adelante, donde los enfoques keynesianos y desarrollistas privilegiaron lo social y el Estado nacional y, cuando mucho en los '60, orientaciones al desarrollo regional -interprovincial-. La perspectiva pasiva y subsidiaria que el gobierno local tuvo sobre los asuntos económicos hizo que el desarrollo, si dependía de alguien, era del gobierno nacional y como efecto de las políticas macro.

a) *Un nuevo activismo económico municipal.* Esta perspectiva es ahora cuestionada por el influjo de las privatizaciones, la descentralización y la rápida desestructuración del modelo productivo anterior. Lo cierto es que debido a las dificultades de orden económico (ajuste), las oportunidades que genera la economía orientada a la exportación y las crecientes demandas sociales provocadas por las políticas neoliberales, los municipios se están orientando hacia un mayor activismo económico. En principio, las preocupaciones se alientan en derredor de la capacitación, de vincular oferta y demanda de mano de obra con las empresas locales, de terciarizar tanto sobre cooperativas o empresas privadas, y de suplir con cursos, pasantías apoyos universitarios las nuevas capacidades requeridas por la producción actual.

Se intensifica la búsqueda de soluciones efectivas que deben incorporar a productores, empresarios y organizaciones sociales para encontrar alternativas de organización económica que posibiliten ampliar y diversificar los negocios locales., racionalizar el uso de los recursos financieros e intensificar la utilización

¹⁵ Ver, S. Richards, "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, septiembre-diciembre 1994, y también en P. Krugman, "A country is not a company", *Harvard Business Review*, January-february, 1996.

¹⁶ H. Cormick, *op. cit.*, p. 27.

productiva de los recursos disponibles (Nafría, 1997).¹⁷ Y esto está dando lugar a tres modelos distintos de encarar el desarrollo local: uno, vinculado a la conformación de "distritos industriales" (apoyo a las redes de Pymes por el sector público, caso Rafaela); otro al de los "Entes" interjurisdiccionales para promover el desarrollo regional, organizar productores, facilitar su acceso al crédito, entre varios municipios y con fuerte influencia universitaria en la coordinación y planificación del desarrollo (ej. ADES en Córdoba); y por último, el modelo de los "consorcios" o de los corredores productivos de la Pcia. de Buenos Aires.

Todas estas experiencias están mostrando la importancia de políticas de consenso y la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural. El reposicionamiento de cada ciudad de cara a la competencia económica global lleva a una novedosa vinculación del municipio con las cámaras y diversas organizaciones y actores del conocimiento vía convenios con universidades, consultoras e institutos, y al despertar potencialidades ocultas que hasta hace poco estaban exclusivamente referenciadas a nivel nacional o provincial. Además de los citados más arriba se observan otros aspectos novedosos: como la incursión en lo turístico y aun en lo financiero, la cotización de bonos bursátiles para redefinir una difícil situación fiscal (Bariloche), o plebiscitos para recaudar fondos para obras públicas (Mar del Plata).

b) *El desarrollo local y la planificación estratégica*, al menos en sus planteos teóricos, presupone incorporar a la gestión pública una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local.¹⁸ Esto requiere que los municipios amplíen su esfera de actuación agregado a sus funciones tradicionales (obra pública, servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad empresarial local.¹⁹ Esto no significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador similar al del Estado de Bienestar, sino incorporar una perspectiva de Estado "catalizador", potenciador o articulador, tender hacia un rol más activo e inductor del municipio "facilitador de oportunidades", más que como mero redistribuidor de recursos públicos. Pero con un mayor compromiso con los distintos sectores para definir el perfil productivo regional. El objetivo es amplificar la capacidad productiva de una ciudad o microrregión a través de coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que las políticas públicas no sean sólo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales sino también por los gobiernos locales.

Las tendencias que provocan la globalización y las políticas de ajuste, llevan al aumento de amenazas, pero también de las oportunidades, a que las particularidades territoriales sean de suma importancia para desarrollar una *capacidad estratégica local*. Como dice V. Barquero: "En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico".²⁰

Para esta capacidad estratégica, cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber hacer tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo. Las condiciones de competitividad no sólo implican la reducción de costos, sino también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar. Se trata de identificar las competencias de base con que se cuenta, de aumentar el valor agregado local y de generar sinergias (como cooperación entre actores sociales, para el logro de propósitos compartidos). En algunos casos, para la promoción de economías mixtas, en otros, para alentar convenios intermunicipales para la creación de parques industriales o zonas francas, o para propiciar la participación de los productores locales en ferias y exposiciones internacionales.

En este nuevo contexto, las ciudades revisten una importancia especial, en primer lugar porque desarrollan más competencia entre sí. Ya no se trata de la búsqueda de una redistribución regional equitativa

¹⁷ G. Nafría, "Los corredores productivos de la provincia de Buenos Aires", FLACSO, 1997 (mimeo). Lo cierto es que los recursos para políticas activas locales derivan de varios lugares, que incluyen privatización de bienes o servicios públicos, *joint ventures* con inversores privados, nueva autoridad en impuestos, fondos de inversión, innovación institucionales, ver de Susan E. Clarke, "The New Localism. Local Politics in a Global Era", en *The New Localism. Comparative Urban Politics in a global Era*, E. G. Goetz y Susan E. Clarke (ed.), *A Sage Focus Edition*, London, 1993.

¹⁸ J. Arocena, *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

¹⁹ O. Madoery, "El Planeamiento Estratégico en Rosario", Universidad Nacional de Rosario, 1997 (mimeo). Señalamos como significativa la experiencia al respecto de la «Red de Municipios Autosustentables», Documento "Presentación de la RDMA", 1996.

²⁰ A. Vázquez Barquero, *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993.

de los recursos nacionales como en el modelo anterior, sino de un posicionamiento individual en los nuevos mercados. Una de las mayores consecuencias de la globalización de la tecnología y de la economía es la reaparición de la ciudad como protagonista de la escena mundial. Y esto no sólo es evidente para esas ciudades globales que ya desempeñan precisamente un papel mundial, sino que en todo el mundo las ciudades van definiendo nuevas políticas metropolitanas que muy a menudo se adoptan con plena autonomía respecto de; gobierno nacional. En no pocos terrenos, en efecto, las ciudades parecen mejor capacitadas para ofrecer plataformas para la concepción y puesta en marcha de proyectos de tipo cooperativo -abiertas, flexibles y participativas- que el viejo Estado-nación".²¹

Pero este proceso impulsado por la globalización profundiza las diferencias sociales y geográficas y hace que la innovación y el mayor protagonismo local no sean homogéneos ni generalizados, pudiéndose distinguir situaciones de acuerdo al tamaño de los núcleos urbanos y las distintas regiones, por ej., entre grandes ciudades, las ciudades intermedias y municipios y comunas pequeñas. Las primeras, porque cuentan con recursos y contactos de nivel internacional y buscan encarar un reposicionamiento productivo y competitivo luego de la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La Plata). En la actualidad, estas grandes ciudades se hallan integradas económicamente al circuito de la producción y el consumo internacional de una manera e intensidad diferente a como lo hicieron en el pasado, y han comenzado a ser los espacios privilegiados de articulación de las realidades nacionales con la globalidad. En las ciudades intermedias que cuentan con cierta base de recursos materiales propios es donde se observa un gran dinamismo e innovación en esta orientación al desarrollo local (ej. Rafaela, Pergamino, Maipú).²² Por último, aparece la mayoría de los municipios de tercer rango, en donde hay una enorme proporción que transitan en situaciones dependientes, donde cuanto más pequeño el municipio menos capacitado está para responder a los nuevos requerimientos, pero donde también surgen respuestas innovadoras vía concertación intermunicipal para la constitución de microrregiones productivas mediante consorcios, entes y corredores para abaratar costos, maximizar recursos, promover zonas económicas y facilitar la cooperación internacional.

En este sentido, la planificación estratégica puede convertirse en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con esas metas del desarrollo local, para identificar oportunidades y amenazas para un desarrollo sostenido y equitativo y ser generadores de una nueva institucionalidad. Este enfoque de planificación participativa replantea el planeamiento tecnocrático centralizado, "escrito" y estático, comenzándolo a concebir como un instrumento de una nueva forma de hacer política de carácter concertada e interactiva. Un esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada (Kiiksberg, 1997: 155) y que requiere también infundir de cierto "patriotismo sobre la propia ciudad, reconociendo que las ciudades son diferentes y que es importante conservar esa diferencia".²³

Esta concepción del planeamiento parte de una concepción no meramente técnica y apropiada por expertos sino amplia e interdisciplinaria, que busca lograr una evaluación compartida gobierno-representantes sociales sobre los escenarios futuros, la identificación de oportunidades basadas en sus fortalezas y la disminución de sus debilidades y amenazas. En realidad, el gran desafío del planeamiento estratégico es que la comunidad asuma como propio el proyecto o el lineamiento que surge de esta concertación. Esto requiere de interdisciplinaria, intervención conjunta de aspectos urbanísticos, económicos y culturales; de una menor verticalidad y estilo partidista de hacer política, de sacarla del corto plazo y colocarla en el mediano, es decir, de transformar políticas de un partido o gobierno en políticas de Estado.

²¹ La globalización ha cambiado la geografía de las actividades económicas: "Las ciudades y las ciudades-región, más que los territorios nacionales, pasan a ser los espacios predilectos para la reindustrialización y la reorganización de las economías en vías de globalización. Las autoridades responsables de las ciudades y ciudades-región desempeñarán un papel cada vez mayor en la reconstrucción de las sociedades urbanas" (Petrella, 1996: 132).

²² H. M. Herzer, "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur", Programa Alfa, Instituto de Investigaciones 'Gino Germani', UBA (mimeo).

²³ J. Boria, *Instituto de Estudios Municipales*, Económicos y Sociales, N° 0, diciembre de 1996, p. 15.

Cambio del rol económico

Rol	Pasivo, subsidiario	Activo, inductor, catalizador
Orientaciones	Barrido, alumbrado y limpieza, "Cordón cuneta", obra pública. Vinculación instrumental con el medio ambiente.	Mejorar la competitividad, promoción de redes productivas, preocupación por el medio ambiente.
Políticas	Limitaciones para afrontar los desafíos productivos, escasa información gerencial para la toma de decisiones.	Políticas de empleo y promoción de la inversión, generación de infraestructuras, educativas y tecnológicas.
Instrumentos	Planificación tecnocrática.	Planificación estratégica, vinculación con cámaras, universidades, concertación horizontal, internacionalización del municipio.

c) *Dificultades y obstáculos para el desarrollo local*. En las actuales circunstancias éste se encuentra limitado:

i) Por la histórica debilidad institucional y de recursos propios y la ausencia de tradición municipal en Argentina en el desarrollo, así como en el ejercicio del rol de policía y de regulación urbana. Lo cual debe confrontar ahora con la presencia de un urbanismo de mercado, donde el que planifica es el sector privado, lo que implica un fuerte impacto en la trama social y productiva de la región (instalación de shoppings e hipermercados, y de empresas que funcionan como enclaves sin ninguna relación o sólo extractiva con el lugar).

ii) Por la existencia de "zonas inviables» en el actual esquema de desarrollo, vinculadas al anterior trazado ferroviario del modelo agroexportador (ej. Cruz del Eje en Córdoba), la desestructuración del modelo industrial sustitutivo (San Lorenzo en Sta. Fe), al impacto de las privatizaciones de empresas públicas, con reducción del personal y cierre de agencias, y a determinadas provincias del NEA o NOA. Aparece un cuadro de disparidades regionales acentuadas que muestra que las inversiones realizadas en los últimos años se concentran en muy pocos centros poblados del país. La localidad de una inversión responde a criterios de máxima rentabilidad y en ello juegan un rol principal las ventajas que ofrecen las ciudades y regiones en cuanto a infraestructura básica, de comunicación, disponibilidad y calificación de la oferta laboral, la existencia de centros de desarrollo tecnológico y de capacitación, entre otros. Todos estos factores definen el nivel de competitividad territorial y la consiguiente capacidad para atraer inversiones.²⁴

En este punto es muy notoria la falta de un planeamiento estratégico y de políticas activas por parte del gobierno nacional así como de apoyo a las Pymes, no sólo en el crédito sino en la elaboración del diseño e innovación tecnológica, en las posibilidades para exportar o en la falta de voluntad política para evitar importaciones indiscriminadas, llevando a que cada zona deba reconstruir su propio escenario sin mayor ayuda, a una suerte de sálvese quien pueda en el marco de quiebre de las economías regionales y de un proceso de concentración económica. De allí que los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que además cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas puedan utilizar las nuevas oportunidades con mayor facilidad. La globalización es así una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.²⁵

iii) Otro obstáculo lo constituyen las debilidades tecnológicas y comerciales de las comunidades locales para participar activamente en el mundo global. Por eso, dice E. Martínez, frente a la falta de integración del tejido social y productivo, se trata de aprovechar en beneficio común las fortalezas parciales,

²⁴ Voces, "La UNRC y el Desarrollo Regional, N° 17, Universidad Nacional de Río Cuarto. De todas formas desde un punto de vista teórico se alcanzan a distinguir diversas estrategias y metodologías vinculadas al desarrollo local, vinculada a las *redes Pymes y densidad de la sociedad civil* (Arocena, 1994, Albuquerque, 1996); a la *economía popular* (Coraggio, 1997), al desarrollo social, a la estrategia de desarrollo humano local, de carácter sustentable (1997), etc.

²⁵ F. Bervejillo, "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización" Revista *PRISMA*, N°4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

tanto tecnológicas como comerciales que ya existen en cada ámbito. Esto supone otorgar estímulos económicos directos e indirectos a la capacitación local a cargo de empresas líderes en términos de gestión, organización administrativa, logística, oficinas de comercio exterior de base local dirigidas por una empresa con tradición exportadora y que sirva a múltiples usuarios; la instalación de transformadores de materias primas agrícolas o industriales producidas localmente; el desarrollo de proveedores locales de componentes industriales o de servicios, o la protección local de los micromercados para enfrentar el nivel global, etc.²⁶

iv) Por último, también puede señalarse la disociación habitual que existe entre producción, competitividad y recursos educativos zonales. Este gap se hace cada vez más evidente cuando se observa la decisiva aportación que tiene el conocimiento para el logro de productos de calidad y puestos de trabajo, y por tanto, de los recursos humanos como fuente principal de ventajas competitivas. De allí también el desafío para el sector público de promover capacitación y una mayor articulación entre las instituciones tecnológicas, educativas, universitarias y empresarias locales.

4. ASPECTOS POLÍTICO-SOCIALES: DEL MODELO RESIDUAL A LA GERENCIA SOCIAL

La política social fue prácticamente inexistente en la gestión local tradicional, salvo en lo concerniente a algunas prácticas asistenciales de entrega de materiales de primera necesidad ocupó un lugar residual. En el anterior modelo, la política social la llevaba a cabo el gobierno nacional y estaba inserta en el modelo de desarrollo industrial sustitutivo y en el marco del pleno empleo. El empleo estable ya significaba formar parte de una serie de reaseguros y de beneficios sociales, Pero en la nueva relación Estado-Mercado-Sociedad Civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de la política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado y de financiamiento de la oferta.

Asimismo, como diría P. Rosanvallon, surge una nueva cuestión social: se produce un quiebre del contrato laboral previo; generándose una desestabilización de la condición salarial, aumentos de la precarización, vulnerabilidad, del desempleo y la cuestión de las clases medias en declinación. Se trata de una ampliación de mayor localización de la problemática social, no sólo por la profundización de la pobreza y el surgimiento de una nueva pobreza, sino por aspectos ya no vinculados a la cuestión de clase sino de integración social (inseguridad, anomia social, así como también de sida, bulimia-anorexia, transplante de órganos, etc.).

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose "en la cara más inmediata de un Estado en retirada" y en objeto de demandas que muchas veces no se corresponden ni con las competencias que se le asignan formalmente ni con sus recursos reales. Se identifica así un nuevo modelo de gestión a nivel local, se trata de iniciativas espontáneas de la sociedad a las que el Estado refuerza, o bien a la inversa, iniciativas del Estado que la sociedad sostiene, todas ellas vinculadas a la satisfacción de demandas sociales básicas.²⁷ Esto el municipio lo asume de diversas formas y según las provincias: algunas en forma más centralizada, en donde la búsqueda de eficacia, de control y gobernabilidad hace de los municipios casi un efecto de una política asistencial dirigida por la provincia de Buenos Aires. En otras, se opta por estrategias descentralizadas, incorporando a las asociaciones vecinales en la implementación de políticas sociales (Mendoza, Córdoba). Por último, se da una modalidad de gestión asociada, donde se comparte el diseño y la implementación de la misma con estas organizaciones, aunque todavía de extensión menor.²⁸

a. Se observa el comienzo *de otra articulación gobierno con la sociedad civil*, fomentándose un contacto no sólo con el tradicional fomentismo y las organizaciones partidarias de base, sino estableciendo vínculos con sectores de la producción, del conocimiento (universidades) y del asociacionismo no

²⁶ E. Martínez, "Los tres liderazgos. Políticas de promoción de empleo en la Argentina", en Ernesto Villanueva (comp.), Empleo y Globalización. *La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

²⁷ S. Levín, "La ciudadanía social en Argentina: encuentros y desencuentros..." en O. Oszlak (comp.), *Estado y sociedad las nuevas reglas del juego*, Vol. 1, Buenos Aires, CEA-CBC, 1997, p. 349.

²⁸ D. Arroyo, "Políticas sociales y Estilos Políticos", FLACSO, Área Estado y Políticas Públicas, Buenos Aires, 1997 (mimeo).

gubernamental o voluntario (ong's, organizaciones cooperativas, vecinales, grupos de autoayuda, parroquiales, etc.). No sólo usuarios de pobreza estructural sino de sectores que son o fueron asalariados de clase media. Esto da lugar al surgimiento de dirigencias producto de la caída del poder adquisitivo de los sectores medios, de asociaciones civiles, como comisiones vecinales que son de profesionales o de pequeños comerciantes.

Esto lleva al municipio a realizar un cocktail de programas sociales nacionales (ej. PRANI, ASOMA, Mejoramiento habitacional e infraestructura básica, programas de fortalecimiento de la sociedad civil, etc.) con propios, a incorporar la problemática de empleo y vivienda, a fomentar microemprendimientos, autoconstrucción, etc. En las experiencias donde se implementa el nuevo modelo de gestión social, se apunta a una mayor vinculación con asociaciones de la sociedad civil, y a fortalecer su capacidad de gestión y ejecución. Pero sobre todo, el nuevo rol del municipio se da en la gestión de servicios públicos mediante la descentralización, la terciarización de servicios públicos en algunos casos a cooperativas vinculadas a suministro eléctrico, la figura de los "consorcios" (organizaciones vecinales que se nuclean en empresas prestadoras de servicios, de recolección y reciclaje de basura, vial, etc.). En esto hay una clara tendencia por parte de los municipios a asumir roles crecientes no sólo en política social, con especial énfasis en educación-capacitación, seguridad, sino también en el mejoramiento de la calidad ambiental.

b) *Nuevos desafíos, nuevos roles.* En esta perspectiva se observa la paulatina incorporación de un nuevo paradigma de política social focalizado o de "gerencia social" que apunta a desplazar el anterior vinculado a políticas universales y derechos sociales vinculados al trabajo y a promover la organización de los sectores populares y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de elaborar proyectos sociales, de evaluarlos e implementarlos. Se trata de una incipiente forma de coordinación política que ya no es de carácter estatal, o de mercado sino en base a coordinación en redes.²⁹

Se trata del pasaje de una política vertical que asignaba bienes materiales para distribuir, a la modalidad de generar una demanda organizada para obtener los recursos que provee la política social. Se establece un nuevo interjuego entre una determinación de proyectos sociales que proviene de altas esferas y una determinación desde los usuarios/actores sociales que son los beneficiarios. En términos generales se modifica la esfera de la asistencia, que ya no se limita a la distribución de una oferta de recursos con los que cuenta una institución determinada, sino que es necesario definir actores que demanden los recursos.³⁰

Lo cierto es que en este modelo el Estado requiere de una sociedad civil activa para maximizar los escasos recursos disponibles y, por otro lado, la sociedad civil se vuelve más compleja y diversificada, demandando nuevas formas de articulación para identificar problemas, definir metas y objetivos. Esto promueve una relación de corresponsabilidad, única manera de sortear la crisis e ineficiencia de un Estado sobrecargado de demandas y envuelto en recurrentes crisis fiscales. Una corresponsabilidad que impida el excesivo centralismo y las tendencias a otorgar subsidios cuyo destino es confuso y dispendioso.³¹ Como señala Marsiglia, "La consecuencia de esta apertura a diferentes voces y protagonismo lleva a una redefinición de lo que entendemos por espacio público y espacio privado, y a dejar abierta la posibilidad de que desde la esfera privada puedan llevarse adelante servicios reconocidos como públicos -en el sentido de interés general de la sociedad- a través de determinados marcos jurídicos y controles de gestión".³²

Si bien se están empezando a difundir estos programas nacionales destinados a la consolidación de organizaciones comunitarias o la constitución de redes horizontales autónomas, también es evidente que el acceso a estos programas depende de la capacidad gerencia; disponible, así como de contacto y lobby político para acceder a los mismos. Y que estos procesos de concertación no se instrumentan a partir de instituciones fijadas en las cartas orgánicas, sino que se trata, en la mayoría de los casos de innovación pura, de una *nueva institucionalidad*. Y si bien en la mayoría de los casos, se ha estado operando con normas jurídicas inexistentes o escasas, ello no impide -aunque muchas veces traba- el normal desarrollo de los emprendimientos.

²⁹ Ver de Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, N° 61, abril de 1997.

³⁰ A. Oliva, *Trabajo social en el contexto actual Perspectivas de la práctica profesional*, Pontificia Universidad Católica de São Paulo-Universidad Nacional de la Plata, Tandil, agosto de 1997 (mimeo).

³¹ S. Villarreal, "El reencuentro de; mercado y el Estado con la Sociedad; hacia una economía participativa de mercado", en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, N° 8, mayo 1997, p. 223.

³² J. Marsiglia, *op. cit.*, p. 104.

Cambio de la Política social

	Modelo residual	Modelo gerencia social
Rol	Política social a nivel nacional, financiamiento público.	Política social focalizada a nivel provincial y local. co-financiamiento.
Instituciones	Financiamiento de la oferta. Secretaría de asociaciones intermedias clientelar.	Financiamiento de la demanda. Consejos, Talleres, Planificación Estratégica, audiencias públicas, mecanismos de control.
Lógica	Lógica de petición, monopolio de la política social.	Participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de la política social. Nuevas formas de articulación y fortalecimiento de la sociedad civil.

c) *Problemas y obstáculos en la política social*: ahora bien, esta incorporación de la política social en lo local, enfrenta no pocas tensiones:

i) En primer lugar, la mayoría de los gobiernos locales no tienen política social sino de reparto, por falta de recursos propios, ya que la mayor parte del presupuesto se destina al pago de salarios. Los municipios tienen capacidad para determinar demandas sociales y articular los recursos locales con facilidad debido a la menor distancia de las relaciones sociales, pero tienen una deficiente capacidad de intervención técnica frente a la realidad y escasez de recursos presupuestarios, lo que expresa límites concretos para hacer frente a los problemas.

La descentralización suele chocar con la falta de recursos para llevarla a cabo, más allá de su enunciación política: "Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y las pobres -dice al respecto Karin Stahl- puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales, y fomentar así un mayor deterioro del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres".³³

Este cambio de paradigma de las políticas sociales que vienen a compensar las consecuencias sociales que genera esta apertura, lleva a repensar qué es la política social y en qué medida puede cambiar las estructuras que reproducen la pobreza y, no solamente paliarlas. Aquí es donde la temática de la política social debe vincularse con el desarrollo local y la articulación micro-macro, y no mantener una visión escindida de lo social de lo económico, trabajando no sólo sobre los síntomas, sino también sobre las causas.

También se producen conflictos entre los tiempos distintos que manejan los técnicos y los políticos (mediano plazo o cortoplacismo y urgencia); entre la orientación profesionalista y clientelar en la política social (entre la visión de la urgencia como sospechosa, y la satisfacción inmediata de necesidades concretas); la esfera de la asistencia que se polariza entre asistencialismo y reivindicación, y entre la legitimidad de la solución técnica adoptada y la legitimidad ante la sociedad local.³⁴ Otra problemática deriva de la debilidad de los actores que tienen que interactuar con el municipio para concertar las políticas sociales, con la escasa densidad de su sociedad civil.³⁵

ii) El intento de articulación de la relación gobierno-sociedad civil genera conflictos entre ong's con preocupación por su autonomía y una clase política con orientación electoral y clientelar. Los gobiernos locales se ven habitualmente frente a la desconfianza natural que existe en las asociaciones intermedias respecto del gobierno comunal, en términos de su potencia; capacidad para cooptar o partidizar estos programas. A la vez, los municipios no logran establecer interlocutores válidos, o muchos no ven a las ong's como tales, tendiendo a trabajar sólo con organizaciones de base, aún cuando éstas muestran escasa capacidad de gestión. En muchos casos la política social compensatoria o asistencial tiene como objetivo primordial el mantenimiento de la gobernabilidad, eliminando los focos de pobreza y de posible desestructuración del sistema social y político, pero evitando entrar en el arduo trabajo de negociación con otros actores sociales para sustentar una lógica de decisión sobre la localización de recursos de proyectos y

³³ K. Stahl, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", Nueva Sociedad, mayo-junio de 1994.

³⁴ Sobre los distintos "tiempos" del técnico, de lo social y el político ver Coraggio, *op. cit.*, p. 35

³⁵ B. Kliksberg, "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas", en *Revista del CLAD*, N° 8, mayo de 1997, pp. 150-1.

convenios que contemple la participación de asociaciones intermedias, ong's, instituciones de investigación y universidades.³⁶

iii) El desempleo estructural; y el dualismo que generan las políticas macroeconómicas neoliberales hacen que algunos municipios atraigan migraciones que complican su situación y generan nuevas fuentes de dependencia y clientela. El éxito en la política social puede significar así aumentar los factores expulsivos de regiones aún lejanas. Hay ciudades que deben gastar gran parte de su presupuesto en tareas de asistencia destinadas a periferias que no dejan de seguir creciendo y que escapan a su capacidad de resolución (caso de Rosario). En la medida que se agudiza la tensión entre sectores de alto bienestar y otros amenazados o sumidos en la desesperación social, se instala con más intensidad el fenómeno de la inseguridad y se alientan migraciones que ya no se producen por búsqueda de empleo sino de asistencia. Esto produce una polarización que se expresa, por un lado, en la urbanización en espacios privados, muy protegidos y cuidados, y por otro, zonas de supervivencia con falta de servicios y de alta inseguridad.

5. CONDICIONES Y DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN

a. *Condiciones para la sustentabilidad del proceso de cambio.* Los nuevos escenarios muestran el comienzo de otro modelo de gestión local y, por tanto, de vínculo entre gobierno y sociedad civil. Si bien la asunción de los nuevos roles del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento -ya que las elecciones siguen ganándose aún por obra pública, barrido y limpieza urbana-, en este marco comienza aparecer una concepción de la política más dialógica y negociadora. Este fin de siglo parece signado por la emergencia una concepción de la política local más como coordinación y articulación que como confrontación; más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico programático; y más vinculada a la coordinación e impulso de redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladas. En todo caso, las condiciones básicas para que este proceso de innovación sea sustentable parecen ser las siguientes:³⁷

i) El liderazgo, Un proceso innovador sin un liderazgo promotor de nuevas ideas de gestión pública y de proyectos difícilmente puede ser concebido, ya que es infrecuente suponer al personal intermedio de un municipio encarando por sí solo un proceso de autorreforma. Pero el nuevo liderazgo ya no es un personalismo inspirado, sino un hábil promotor de equipos que permiten descentralizar las tareas y generar masa crítica. Más que un líder político clásico aparece casi como un empresariado público que promueve, genera incentivos e imagen zonal.

ii) Los mecanismos de participación social (sinergia) y la coordinación con redes también aparecen como centrales. El involucramiento de la población en las políticas públicas a través de organizaciones comunitarias, mediante consejos con distintos marcos legales, o cierta descentralización de la gestión municipal se muestra como una forma de generar energía y capacidades de resolución más adecuadas a las características de las economías globalizadas. En todos los procesos de innovación, la participación comunitaria y ciudadana y de agencias no gubernamentales es fundamental para generar una multiplicación de los efectos innovadores. Esto supone otra relación público-privado, tanto por el lado de la política económica como por el de la social.

iii) La constitución de redes interorganizacionales (articulación vertical y horizontal), porque los municipios no son autosuficientes ni financiera, económica o políticamente. Porque requieren en lo económico la conformación de una "coalición productiva", y de contactos que aumenten su capacidad de presión y obtención de información de las agencias provinciales, nacionales y de organismos internacionales. De lograr capacidad de lobby para gestionar leyes, subsidios y programas de ayuda social y en lo horizontal, de aumentar la capacidad de concertación y articulación intermunicipal a través de corredores, entes y consorcios.

iv) El aumento del componente técnico (el conocimiento) implica contar con mejores diagnósticos. Para el buen gobierno ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se hace necesario tener escenarios más precisos sobre la realidad social y económica circundante. Contar con equipos capacitados para innovar. No se trata sólo de considerar la

³⁶ Ver de Olga M. Paéz, "El proceso de transformación del Estado y su impacto sobre las políticas sociales en la Provincia de Córdoba", Pontificia Universidade Católica de São Paulo y Universidad Nacional de la Plata, agosto de 1997 (mimeo), p. 13.

³⁷ Seguimos aquí en parte el enfoque de Enrique Cabrero Mendoza, utilizado en "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3. 1996, pp. 90-91

evaluación como maquillaje o concesión retórica, sino de gestionar con recursos de mejor nivel y elevar el de la sociedad, porque ello promueve la mayor competitividad y empleabilidad local. Y esta transferencia de conocimientos comienza a realizarse desde centros de investigación, consultoras, institutos de investigación y universidades con mayor compromiso regional.

Sin algunos de estos componentes difícilmente se pueda pensar en un proceso de reforma de la gestión local de largo aliento que pueda trascender la coyuntura y orientarse a la equidad y participación. Estas condiciones parecen necesarias para hacer sustentable un proceso innovador, pero ninguna de ellas constituye aisladamente una condición suficiente.

b. *Límites y posibilidades del fortalecimiento de lo local.* Por último, la innovación en la gestión local no significa alentar un nuevo localismo, idealizar los niveles subnacionales como los únicos verdaderamente políticos o de convivencialidad, entre otras cosas porque la economía y la política local no son autárquicas. Tampoco excluir las responsabilidades del gobierno nacional del dualismo y la exclusión y que actualmente opta por la profundización del modelo neoliberal, pero sí afirmar que lo local tiene márgenes de autonomía que pueden aprovecharse a través de esta mayor capacidad gerencial, estratégica y de articulación público-privado. Que se trata de evitar un doble sesgo: tanto el localista, como total identificación con la región y como último punto de referencia, como el centralista, que considera la esfera macro como la única relevante, trascendente o específicamente política.

Esto significa reconocer los distintos niveles en que se juega la problemática del poder en la reforma del Estado (nacionales, subnacionales y supranacionales). Porque así como la globalización replantea el rol del Estado nacional anterior, lleva a la descentralización, y a la vez, a la construcción de bloques regionales; esto se puede hacer de una u otra manera: sea reforzando elementos de poder y de concentración sistémicos y de mercado, o potenciando elementos democráticos, de autonomía y participación. Se trata de reorientar el Estado hacia otro rol que no sea el centralista productivo anterior del Welfare State, pero tampoco hacia el "mínimo" ausentista propuesto por el neoliberalismo y los organismos de crédito internacionales. Del mismo modo, descentralizar hacia lo subnacional puede significar tanto el fortalecimiento de lo local en lo institucional y en sus recursos económicos, como su rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo (una autonomía vacía). Situación, esta última, en donde el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de desarrollo local serán sólo posibles para algunas pocas ciudades reproduciendo también aquí la dinámica incluidos y excluidos.

Y en lo concerniente a la recentralización, a la construcción de bloques, éstos pueden constituirse tanto como búsqueda de una escala más adecuada para las grandes empresas y bajo la concepción del consumidor (tipo Alca), o como configurador de una polis supranacional con identidad y autonomía y desde una concepción ciudadana (Mercosur). Esta última puede potenciar una integración regional "desde abajo", desde las Pymes y el desarrollo local, y no sólo "desde arriba" y desde las grandes corporaciones. Y esta opción y articulación de diversos niveles no es indiferente al sentido que tenga la descentralización y la posibilidad de generar poder local. Como señala Coraggio: "...mientras por un lado se da la descentralización intranacional, por otro hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional, construyendo una voluntad política capaz de representar las sociedades de diversos países como interlocutor colectivo en la escena política mundial. Porque es en esa escena donde los condicionamientos pueden resignificar regresivamente las mejores propuestas de descentralización".³⁸

En ese sentido, para este fortalecimiento de lo local no sólo es necesario mejorar la asignación del gasto, reordenarlo y hacerlo más transparente a nivel local, o ser más eficiente en la política social, sino también se necesita promover una redistribución distinta de los recursos económicos, institucionales y de poder en la relación municipio-provincia-nación.³⁹ Se requiere explorar nuevas posibilidades tanto en el eje de las contribuciones municipales (no sólo tasas), en los niveles de coparticipación provincial; como en las medidas promocionales de nivel nacional que apunten a una nueva solidaridad espacial, como planes descentralizados de apoyo tecnológico y crediticio para la nueva institucionalidad emergente: agencias locales de desarrollo, entes, corredores, consorcios, consejos, etc.

De allí que los nuevos escenarios locales supongan no una revolución sino una oportunidad, un desafío de cara al fin de siglo y del milenio. Ya que en orden a una transformación de la sociedad con rasgos solidarios e inclusivos, se requiere llevar a cabo una generalización del nuevo modelo de gestión hacia el conjunto de los municipios del país; buscar superar las limitaciones de poder y de recursos que las actuales

³⁸ J. L. Coraggio, *op. cit.*, p. 55.

³⁹ Hasta hoy los municipios siguen siendo el nivel más pobre del aparato estatal. En 1990, los gobiernos sociales gastaron el 1,87 del PBI y en 1994, el 2,01. Significan el 8,8 del gasto público total consolidado. Pedro Pérez, "La situación social de la ciudad metropolitana de Bs. As. en el contexto nacional", *en Realidad Económica*, N° 150, 1997.

políticas neoliberales generan, como así también asumir que este desafío no sólo es para la clase política local para la renovación y cambio de sus prácticas tradicionales, sino también para su sociedad civil, tanto del sector privado como del voluntario

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque:** "Dirección de Desarrollo y Gestión Local", *ILPES*, LC/IP/G.104, Stgo, febrero de 1997.
- Arocena, J.:** *El Desarrollo Local*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994.
- Axford:** *The Global System. Economics, Politics and Culture*, Nueva York, St. Martin's. Press, 1995.
- Barbero, J. M.:** "Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación", en *Sociedad*, N° 5, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 1994.
- Bifarello, M., Compostrini, A., Díaz, et. al.:** Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario", III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- Borja, J.:** "Descentralización y participación ciudadana", *Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1987.
- "Planificación estratégica de ciudades", *Revista Córdoba*, Ciudad y Desarrollo, Año 1, N° 3, febrero 1995
- Bervejillo, F.:** "Territorios en la globalización", en *Prisma*, N° 4, 1995.
- Blutman, G.:** *Investigaciones sobre municipio y sociedad*, CBC, Universidad de Buenos Aires, 1996
- Bosier, S.:** La descentralización, un tema difuso y confuso, Stgo. de Chile, doc. 90/05, 1990.
- Boix, C.:** "Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos", en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, INAP, septiembre-diciembre de 1994.
- Cabrero Mendoza, E.:** "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, 1996.
- Coraggio, J. L.:** *Descentralización, el día después....* Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Cormick, H.:** "El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", en *Aportes*, N° 8, verano 1997.
- Crozier, M.:** *El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En el redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP, 1989.
- Campbell, T.:** "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe", Washington D.C., Banco Mundial, 1991.
- Dowbor, L.:** "Da globalização ao, poder local: a nova hierarquia dos espagos", en *A Reinvenção do Futuro*, Marcos Cezar de Freitas (organizador), San Pablo, Cortez Editora, 1996.
- Escandeli, S., Grillo, O. y Arango, A.:** "Municipio y Desarrollo local: ¿opción o destino?", III Congreso de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- García Delgado, D.:** *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Tesis Norma-FLACSO, 1994.
- Held, D.:** *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford California, Stanford University Press, 1995.
- Herzer, H. M.:** "Las ciudades intermedias en Argentina y sus posibilidades de integración al Mercosur", Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires, 1997 (mimeo).
- Herzer, H. y Pérez, P.:** "Municipal Government and Popular Participation in Latin America", en *Environment and Urbanization*, Vol. 3, Londres, abril de 1991.
- Kliksberg, B.:** *Cómo reformar el Estado más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INASP, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MacGrew, A. y Lewis, P.:** *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 1993.
- Martínez Nogueira, R.:** "La Reforma del Estado en Argentina: La lógica política de su desarrollo organizacional", Buenos Aires, Forbes, 1993.
- Marsiglia, J.:** "La gestión social a nivel local", en *Prisma*, N° 4, 1995.
- Oman:** *Charles, Globalisation and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, Development Centre of the Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD, 1994.
- Osborne D. y Gaebler, T.:** *La reinención del Gobierno*, Buenos Aires, Paidás, 1994.
- Oszlak, O.:** "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", Primer Congreso del CLAD, sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Río de Janeiro, septiembre de 1996-1993 (mimeo).
- Oszlak, O.:** *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC, Vol. 1, 1997.

- Parker, C.:** Identidad, modernización y desarrollo local", *Revista de la Academia*, Santiago, N° 1, primavera de 1995.
- PNUD:** Informe Argentino sobre Desarrollo Humano Local, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1997.
- Tecco, C.:** "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", Universidad Católica de Córdoba, 1997 (mimeo).