

Propuesta de modernización de la gestión municipal: gerenciamiento

Lic. María Eugenia Salinas

Mendoza, República Argentina

Agosto de 2000

INTRODUCCION

A partir del proceso de reforma del Estado se presenta un nuevo interés por lo local y la gestión municipal. La teoría de la transición, que comenzó a aplicarse a partir de la década de los `80, comenzó a rescatar lo local poniendo el acento en la necesidad de descentralizar y mejorar la participación municipal como uno de los factores necesarios para la consolidación del régimen democrático. A partir de este momento comienza a modificarse el modelo municipal tradicional, administrativo y de relación pasiva con el desarrollo.

Desde el punto de vista de lo municipal, la descentralización es una redistribución real del poder desde lo nacional a lo local. Esto encierra un aspecto importante: la revitalización o fortalecimiento de los municipios, lo que implica que la descentralización no es sólo una transferencia de competencias y cargas sino que también representa una adquisición de nuevas responsabilidades desde lo administrativo, lo político, lo económico y lo social. El fortalecimiento del municipio, entendido como la asignación de mayor cantidad de poder real para ejercer un conjunto de funciones que le son asignadas, necesita de una estructura organizacional que permita la toma de decisiones de manera eficiente y concertada y que implique la mayor satisfacción de las necesidades internas (de la institución) y externas (de la comunidad) con el mejor uso de los recursos (materiales y humanos), los cuales de por sí son escasos.

De acuerdo con la Constitución Provincial y a la Ley Orgánica de Municipalidades, la estructura de gobierno municipal participa del principio republicano representativo constituyéndose así dos órganos:

- un órgano colegiado con funciones deliberativas y regulativas, de carácter electivo y número de miembros variable;
- un órgano unipersonal con funciones ejecutivas.

En cuanto a este segundo órgano, se considera de fundamental importancia la formulación de propuestas para la institución de un nuevo concepto de "poder ejecutivo municipal". Según la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Mendoza, antes mencionadas, el Jefe del Poder Ejecutivo "estará a cargo de una persona denominada Intendente". Es aquí donde se introduciría lo novedoso del modelo. Siendo que se hace necesario contar con un alto grado de especialización de las personas encargadas de ocupar los distintos cargos, como así también de eficiencia para la toma de decisiones, quien esté a cargo de las funciones ejecutivas debe ser, con mayor razón, un especialista en temas referidos a la administración de la comunidad local, considerando que esta cuenta cada vez con mayor número de funciones y protagonismo.

Teniendo en cuenta que la estructura ejecutiva municipal cuenta con una forma piramidal de alto grado de centralización del poder decisonal, se evidencia que esto va en contra de la eficiencia que proponen los nuevos esquemas organizacionales que privilegian la descentralización y la eficacia.

Analizados los resultados de las gestiones municipales de gobierno en Mendoza, a partir del retorno a la democracia, se evidenciaron graves falencias legislativas, organizativas,

administrativas y ejecutivas. Esto está íntimamente ligado a nuestros sistemas de partidos políticos y sistema electoral, los que permiten que el gobierno local caiga en manos de personas que, muchas veces, no poseen los requisitos o no reúnen las capacidades necesarias.

Lo anterior, implica un cambio de actitud, un cambio en la cultura política imperante, que de lugar a un modo de pensar más amplio que, en definitiva, obraría a favor de la comunidad y de los mismos partidos. Hoy en día, la población premia la capacidad y la rapidez en las respuestas con bajo costo social.

En otros países se han desarrollado formas gubernativas alternativas a la clásica intendencia, en nuestro vocabulario político. Estas formas son denominadas "sistema de manager o gerente o gobierno gerencial".

Esta propuesta se hace en base a las nuevas responsabilidades que han adquirido los gobiernos locales, las cuales le hacen enfrentarse a campos de decisión cada vez más amplios sin ver, sin embargo, aumentados sus recursos para hacer frente a los problemas. Para solucionar este punto se hace necesario recurrir a la regla de la eficacia administrativa o administración estratégica, que requiere grandes cantidades de información, comunicación inter e intradependencias y celeridad en la toma de decisiones, entre otras cosas. Para conjurar eficacia con democracia en el ejercicio de la función gubernativa se podría proceder a la adaptación de los sistemas vigentes con aquéllos que han dado lugar a logros positivos en el extranjero. De acuerdo con esto, la figura del *manager* o *gerente*, simbolizaría la dosis de eficacia gubernativa sin dejar de lado la nota democrática que seguiría siendo representada por el cuerpo colegiado electivo, al que a su vez habrá que otorgarle nuevas atribuciones.

El papel de manager será relevante en cuanto a su sapiencia y experiencia en cuestiones municipales, el que a su vez será respaldado por un cuerpo de especialistas en distintos aspectos de la gestión municipal.

Con lo expuesto no se ha querido formular un cuerpo de ideas que privilegien el modelo privado de administración en detrimento del modelo de administración pública, sino, lo que en verdad se pretende, es otorgarle modernidad a la administración adaptando esta a los aspectos vigentes en nuestra comunidad sin cometer el pecado de copiar o importar instituciones foráneas ajenas a nuestro modelo político de gestión.

El aporte, a la Ciencia Política, que pretende dar este trabajo se basa, principalmente, en:

- Proponer una innovación en la organización administrativa y ejecutiva de la esfera local, a fin de lograr una mayor eficacia en todos los aspectos. Esto, tendiente a dar respuestas a las nuevas necesidades de la comunidad y reconociendo que el Municipio en la actualidad se enfrenta a un espectro mucho más amplio de facultades y demandas, de las que estaban contempladas en sus orígenes.
- Proponer lineamientos de reforma legislativa referidos a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Constitución Provincial.
- Proponer una nueva forma de régimen municipal que contemple la administración por parte de una figura de tipo *gerencial*, es decir, idónea en temas municipales. Al decir idóneo, la que escribe, quiere referirse a que estas personas deben contar con un título universitario acorde a la función a desempeñar.

Una vez aclarados los aportes, se hará referencia a los supuestos desde donde se comprende la explicación del problema:

- Que, actualmente se prioriza la acción administrativa por encima de la preocupación por resolver problemas.
- Que, en el ámbito de gestión local, se hace hincapié en procedimientos y normas

antes que en objetivos y metas.

- Que, el crédito, por los éxitos alcanzados, se sustenta en la calidad de las normas antes que en la capacidad de los recursos humanos.
- Que, se privilegia un modelo de organización estática, con unidades y funciones con escasas relaciones entre ellas, descoordinadas, superpuestas, antes que operadas por criterios de cooperación o capacidad, con relaciones ad-hoc y/u horizontales.
- Que, la propuesta a ser desarrollada en el presente estudio, tendería a un mejoramiento de las administraciones municipales (gestión) en el aspecto organizativo y ejecutivo; a una preeminencia de la capacidad en el recurso humano sobre el aspecto *clientelar*. En virtud de esto, se pretende lograr un acercamiento de las casas de estudio, especializadas en temas políticos, hacia la comunidad, como oferentes de profesionales capaces de llevar a cabo este cambio.

Para la elaboración del trabajo, se recurrió al “*modelo teórico*”, el que consiste en la investigación de un tema con base en fuentes primarias y secundarias de tipo bibliográfico, además de entrevistas personales con informantes claves.

En suma, el trabajo conforma un estudio de Administración Pública Aplicada que se basó en la búsqueda de bibliografía actualizada y el análisis de la misma. Asimismo, se comparó conceptos y presupuestos centrales junto al estudio de caso en municipios de la provincia y finalmente, se procedió a la elaboración de una síntesis integradora.

PRIMERA PARTE

Capítulo uno

1. El Municipio

1.1. Concepto

Se han dado diversas definiciones de lo que se entiende por “municipio”. Diversos teóricos han expuesto sus ideas acerca del término encarándolo desde distintos puntos de vista.

Se debe tener en cuenta que el régimen municipal surgió en nuestro país en el período de la organización nacional y se consolidó con la sanción de la Constitución de 1.853 la que si bien consagraba una fórmula destinada a estructurar una nación unida e independiente, respetaba a su vez la individualidad de sus partes integrantes.¹

Se puede decir que el ***municipio es una constitución jurídico - política que tiene como base la sociedad local, y que está constituido para atender las necesidades e intereses de los vecinos.*** Como organización, ocupa el tercer orden de gobierno del Estado, luego del nacional y el provincial y, por ello, es el más cercano e inmediato a los habitantes de cualquier lugar.

Se concuerda, desde la arista política, con Antonio Hernández² cuando define al municipio como la “sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, bajo una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”.

Desde el ángulo administrativo se lo concibe como una organización política administrativa de base territorial, ordenada conforme a las leyes, con personería jurídica pública estatal e instituida para satisfacer las necesidades de la comunidad local. De esta forma, el fin del municipio se vislumbra como equivalente al del Estado Nacional o Provincial: alcanzar el bien común de la comunidad local.

Se ha realizado la categorización desde los dos puntos de vista anteriores ya que no puede circunscribirse al municipio dentro de los parámetros meramente políticos o

meramente administrativos. Se lo caracteriza como una *institución política*, porque ejerce poder público, de carácter estatal, dentro de su competencia. Sus autoridades desempeñan cargos gubernativos, de carácter político, y los problemas que debe resolver son políticos. Su función no es sólo administrativa, de ejecución, sino gubernativa, ya que organiza los servicios públicos municipales, planifica la realización de obra pública, dicta normas generales de carácter legislativo que se imponen obligatoriamente a todos los habitantes de su territorio, ejerciendo la policía municipal y decidiendo problemas políticos de orden social y económico-financieros. En definitiva, se dice que “es una institución *político - administrativa*, porque tiene por misión fundamental conservar y mejorar los bienes que integran el dominio público municipal (plazas, playas, calles, jardines, bosques, museos, bibliotecas, edificios, centros de salud, etc.), administrar los recursos financieros, prestar los servicios públicos municipales y realizar toda actividad cultural, social y comercial de interés local”³. Asimismo, esta institución está basada en la vecindad, porque son las relaciones que nacen de la convivencia vecinal las que determinan su surgimiento y permanencia.

1.2. Origen de la institución municipal.

La institución municipal es concebida por quienes habitan su territorio, como el gobierno propio en el cual se enfocan sus problemas y necesidades de acuerdo a su naturaleza, su situación y sus recursos. El individuo que convive en sociedad ha de encontrar en el municipio la primera institución política que actúe como órgano tutelar y amparador de la vida civil. Por lo que, se puede coincidir con algunos autores, al afirmar que la formación de esa institución política respondió a una tentativa de formación de una división territorial y política de corte federalista que tuviera como fin dar solución a las necesidades locales más básicas contando con la cooperación de los vecinos.

Nestor Losa cita un párrafo de “La Democracia en América” de Tocqueville donde éste remarca ...”el municipio es la *única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos se forma por sí misma... la sociedad comunal se encuentra en todos los pueblos, cualesquiera que sean los usos y sus leyes.*”⁴

En cuanto al surgimiento del municipio en la Argentina no hay uniformidad entre los autores, sin embargo la mayoría coinciden en distinguir en dos etapas fundamentales: la época de los cabildos y el período de organización nacional.

Si debieran diferenciarse distintas etapas, podría realizarse el siguiente detalle:

✓ **Época de los cabildos.**

El cabildo como tal, cumplía funciones que reunían los servicios de ornato, servicios públicos, sanidad y otras atribuciones que de manera directa o indirecta sirvieran para atender el progreso integral. El cabildo era considerado *la cabeza del partido o el distrito* y estaba compuesto por distintos cargos políticos y administrativos teniendo su origen en la fundación de ciudades y pueblos por parte de los españoles. Era designado oficialmente como *Cabildo, Justicia y Regimiento*, lo que indicaba su competencia en la administración de justicia y ejercicio del poder de policía. Los autores que afirman que el cabildo es el antecedente histórico del régimen municipal, se basan en el modelo de gobierno representado por el *cabildo abierto*, instituto que sobre la base del voto calificado convocaba a los notables en cuanto así lo exigían situaciones de gravedad. Este sería, entonces el precedente inmediato del sistema republicano representativo que dio origen a los gobiernos de corte local.

Este modelo de organización se mantuvo hasta, aproximadamente, poco después de la Revolución de 1.810, la que revistió carácter comunal, en un principio para luego extender sus alcances hacia las provincias. El cabildo abierto convocado el 22 de mayo de 1810 y las

decisiones políticas para organizar el país que de allí en adelante se tomaron, fueron el punto de inflexión en la historia de la organización nacional, alterando el sistema comunal español descentralizado y reemplazándolo, como se verá más adelante, por un sistema de gobierno centralista. Debe destacarse, entonces, que cuando despertó el espíritu revolucionario, el cabildo abierto sirvió de cauce jurídico al naciente movimiento democrático.⁵

✓ **Papel del Cabildo después de 1.810. Organización nacional y restablecimiento del régimen municipal.**

Los cabildos no fueron suprimidos inmediatamente después de la conformación de la Junta de Gobierno en 1.810, estas instituciones siguieron subsistiendo y asumieron un rol protagónico de corte netamente político en la vida nacional.⁶

El cabildo no estuvo ausente en los precedentes constitucionales argentinos: a) **Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata (1.812)**: establecía, en el capítulo XXII, que “en todas las ciudades, villas y cabezas de partido, que tengan trescientos vecinos, habría ayuntamientos compuesto por alcaldes y regidores nombrados por los pueblos anualmente”. Las funciones que estos desempeñarían serían: “...velar sobre la sanidad, comodidad, abundancia, prosperidad y ornato de los pueblos, ...sobre la educación pública, ...sobre los establecimientos de beneficencia, ...sobre la conservación del orden público, en el modo y forma y con la extensión que prescribirá la ley”. b) **Estatuto Provisional (1.815)**: contenía disposiciones específicas con respecto a la integración de los cabildos y sus atribuciones. c) **Reglamento Provisorio (1.817)**: establecía criterios para la elección de los miembros del cabildo y garantizaba el funcionamiento independiente de la institución. d) **Constitución de 1.819**: conservaba las normas anteriores relativas a los cabildos y agregaba en su sección segunda, capítulo segundo, la obligación de nombrar a un capitular y un propietario para las elecciones de senadores que representasen a la provincia.

Los cabildos se habían transformado en verdaderas juntas de representantes extendiendo su actuación política y ampliando su competencia, pero en 1.821 (24 de diciembre) por inspiración rivadaviana (en ese momento ministro del general Martín Rodríguez) y por ley sancionada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, unitaria y centralista, se disuelve este tipo de instituciones “*hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de municipalidades*” (artículo 1º). Mediante este instrumento legal se fraccionan las atribuciones de los cabildos en varias instituciones nuevas: la justicia de primera instancia, la justicia de paz, la jefatura de policía y los comisarios. Según algunos autores, esta ley es el primer gran paso hacia atrás en el municipalismo en la Argentina, ya que lo pone en crisis. Juan B. Alberdi, citado por Antonio Hernández⁷, dijo “...en nombre de la soberanía del pueblo se quitó al pueblo su antiguo poder de administrar sus negocios civiles y económicos. ...La ley suprimió la libertad municipal para reemplazarla por la policía militar, cuyo modelo trajo Rivadavia de Francia...”.

Si bien se afirma que en la Argentina los cabildos entran en crisis en 1.820, desaparecen totalmente, en toda la extensión del país, recién en 1.837, ya que el resto de las provincias imitaron la disposición legislativa de Buenos Aires, ejerciendo los gobernadores y las legislaturas provinciales las atribuciones que aquéllos tenían. La ley de 1.821, sin embargo, extendió sus efectos hasta la organización constitucional definitiva del país, en 1.853.

Concluido el *período rosista*, el restablecimiento de los municipios en la Argentina se produce después de la sanción de la Constitución Nacional de 1.853. El artículo 5º de dicha constitución, que impuso a las provincias, entre otras condiciones fijadas para el goce y ejercicio de sus instituciones, “...asegurar el régimen municipal...”. Según A. Hernández⁸, “esta disposición no figuraba en el Proyecto de Alberdi y fue estampada de puño y letra por el constituyente representante de la provincia de Córdoba, Juan del Campillo”.

Si bien trató de otorgarse la característica de autónomo al régimen municipal, los

autores sostienen distintas posiciones con respecto al tema. Por ello, la implicancia institucional del municipio no fue igual dentro de los distintos subperíodos gubernativos nacionales, estableciéndose un régimen municipal cuyo rasgo dominante es la diversidad.

Previo a la Constitución de 1.853, el general Urquiza, en 1.852, como director provisorio de la Confederación, sancionó un decreto para la organización de la Municipalidad de Buenos Aires que en sus considerandos establecía: *“Hay pocos objetos tan dignos de interés en la apreciación de la política seria, como el poder antiguo de la municipalidad. En todas partes se le ha hallado establecido, naciendo por sí mismo, de las costumbres, de los hábitos y de las necesidades de toda reunión considerable de hombres de un lugar determinado”*. *“...hoy todas las naciones que se han armonizado con la civilización y el progreso, han colocado las ciudades, los intereses locales limitados a circunscripciones convenientes, bajo la sombra apacible del árbol antiguo, cuyas raíces, la experiencia ha demostrado, se alimentan muy especialmente en aquellos en que la libertad los fomenta y abandona. “...En la composición de un Estado entra el poder municipal y la ciudad, bajo las mismas relaciones que para la organización del municipio y la sociedad, entra el poder paternal y de la familia”*. *“...la misma ley que extinguió al Ilustre Cabildo y Ayuntamiento de la primera ciudad de Buenos Aires, reconoció y reservó para tiempo oportuno la reconstrucción de la Municipalidad, bajo bases más análogas al sistema político representativo en que debíamos vivir”*. *“...Que siendo evidente que la Nación o sus representantes no pueden ejercer una jurisdicción útil y legítima sino sobre los intereses generales, y que los del distrito, como los del individuo, serán siempre mejor administrados por los interesados. Que el régimen municipal está en el interés de toda la Nación porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas...”*. *“...la bondad de la regla del sistema municipal consiste en dejar los negocios peculiares a la libre administración de los que tienen interés en ellos y más capacidad para dirigirlos, a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación”*.

De acuerdo con Tomás Diego Bernard⁹ este decreto efectuó un resumen del problema municipal, lo definió como un instituto natural, señaló el error de la supresión del cabildo y lo organizó como un auténtico poder o gobierno municipal sobre la base de la elección popular. A partir de lo anterior se dicta la Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires el 6 de mayo de 1.853, de principios autonomistas. Sin embargo, la autonomía municipal va cediendo cada vez más ante la búsqueda de los estados provinciales de su propia autonomía. No debemos olvidar que la organización municipal surge al mismo tiempo que las provincias luchaban internamente por lograr su posicionamiento en el ámbito nacional. Reforzar la autonomía provincial traía aparejado el decaimiento de la autonomía municipal. Los municipios pasaron a convertirse en simples delegaciones administrativas dependientes de los gobiernos provinciales.

Siguiendo a Nestor Losa¹⁰ podría decirse que la autonomía municipal fue restablecida por medio de la sanción de la Constitución de la provincia de Santa Fe, resultado de la convención provincial constituyente reunida en 1.921. Esta carta magna provincial, que rigió desde 1.932 a 1.935, reconocía la posibilidad de cada municipio (sólo para aquellos que calificaba de primera categoría) se diera su propia carta orgánica a través de una convención electa por el pueblo de cada comuna. Este hecho abrió el gran debate en torno a la importancia del municipio y las atribuciones que a esta institución debían competirle.

Si bien el gobierno municipal en la Argentina ha atravesado distintos períodos en los que se le ha otorgado mayor o menor preponderancia (esto último sucedió, por ejemplo, durante la época de los gobiernos de facto) en la última década y, sobre todo, a partir de lo que se conoce como “Proceso de Reforma del Estado” que llevó consigo la descentralización hacia los gobiernos locales de muchos servicios y atribuciones anteriormente desempeñados por la

nación y/o las provincias, se han debido replantear las características y la competencia político-administrativa de estas instituciones recuperando, de esta manera, el foco de la discusión.

1.2.1. La institución municipal en la provincia de Mendoza.¹¹

“En Mendoza, fue la policía provincial la encargada de llevar el gobierno y los servicios a todo el territorio. Para ello efectuó una división política del mismo en Departamentos y éstos en cuarteles, el gobernador designó en un principio a un comisario al frente de aquellos y luego al subdelegado”. Este funcionario, que como se dijo era designado por el gobernador, era el jefe político, administrativo y judicial de cada departamento pero su accionar estaba limitado a la aprobación de la legislatura provincial.

En ese período la participación de los vecinos en la gestión era muy escasa, lo que vislumbraba que la provincia había debido organizarse conforme lo establecía la Constitución Nacional pero sin otorgar la debida importancia y atribuciones a las municipalidades.

La primera *Constitución de la provincia, de 1.854*, otorgaba un plazo de tres años para que se dictara la Ley Orgánica de Municipalidades, hecho que se produjo catorce años después. Además, debieron transcurrir veintiocho años desde la sanción de la constitución provincial para que quedaran definidos los límites de Mendoza. El régimen municipal actual se conforma recién a partir de 1.900.

De acuerdo con la constitución antes mencionada, cada municipio tenía la administración exclusiva de los fondos destinados a la instrucción pública (escuelas primarias), administración de justicia y distribución de las aguas, atribuciones que luego, con el transcurrir de los años, pasaron a manos de jurisdicción provincial.

Con la sanción de la *Constitución provincial de 1.895* se sientan las bases principales de nuestro régimen local ya que establece ciertos principios en la organización municipal que alteraron y transformaron la estructura vigente hasta entonces. Esta carta establecía la división departamental con una municipalidad por departamento. Además, defendía el principio republicano - representativo de gobierno al separar la estructura municipal en dos órganos, uno ejecutivo y otro deliberativo colegiado. Este departamento deliberativo surgiría por votación directa de los vecinos, renovándose parcialmente por períodos. El número de miembros se determinaría en función de la población del departamento. Las consideraciones referentes al órgano ejecutivo no eran muy precisas, ya que no se indicaba la forma de elección del mismo, lo que sí se establecía era el requisito que para ser intendente era necesario ser vecino. Estas condiciones han permanecido vigentes con algunos cambios, excepto que el número de concejales ahora es fijo y no en proporción de la cantidad de habitantes. Otra modificación posterior de esta norma es la que indica el período de duración de los concejales, que había sido establecida en dos años y actualmente es de cuatro años. Con respecto a las atribuciones de las municipalidades, puede decirse que las mismas se han mantenido, las de mayor importancia son las que hacen referencia a juzgar la validez de las elecciones locales, nombrar a los empleados municipales, votar el presupuesto de gastos y recursos, dictar ordenanzas y reglamentos internos.

Debido a las características políticas de la época, esta constitución, por su contenido, limitaba las atribuciones del Poder Ejecutivo. Por ello, en el año 1.897 se convocó a una convención constituyente para modificarla. El resultado de esta convención fue la *Constitución de 1.900*, en la que sí se dejó notar la mayor incidencia del Poder Ejecutivo provincial, ya que establecía que el intendente municipal sería designado en todos los casos por el gobernador, el de la Capital, con acuerdo del Senado. Además, el presupuesto municipal, para cumplirse, debía ser aprobado, previamente, por la Legislatura de la

provincia.

Según la autora del artículo al que se recurrió para estudiar este período de organización municipal¹², “el régimen municipal de la reforma de 1.900 constituye, en síntesis, la negación del régimen municipal”. Al entender de la que escribe, esto es así ya que quitaba todo tipo de autoridad política de decisión al no ser el intendente electo por los vecinos o, a lo sumo, por el Concejo Deliberante. Además, el hecho de deber ser aprobado el presupuesto de gastos y recursos por la legislatura provincial implicaba una gran limitación económica administrativa. Por lo tanto, la municipalidad pasaba a transformarse en una delegación administrativa provincial.

Un cambio importante, introducido con relación a la norma anterior, fue el de limitar el número de municipalidades a diez dejando la administración de los otros departamentos en manos de funcionarios delegados del gobierno provincial.

La *reforma realizada en 1.910* contaba con cinco artículos referidos a la organización del régimen municipal el que, a su vez, quedaba dependiendo de la sanción de una ley orgánica. Establecía, sí, una tipificación de los organismos locales en tres especies: municipalidades propiamente dichas, comisiones municipales y juntas de fomento (clasificaciones similares aún están vigentes en otros países como España, por ejemplo, pero esto se verá más adelante). La creación de estos organismos quedaría supeditada a la densidad de la población y, dentro de un mismo departamento, podrían existir organismos municipales de distinta jerarquía, siendo su radio territorial determinado por la Legislatura.

Con la Constitución de 1.916, actualmente vigente y que es la más antigua de todo el país, se vuelve a los preceptos de la de 1.895 pero haciendo hincapié en lo referente a la organización y elección de los órganos de gobierno. Establece, nuevamente, un número fijo de concejales y no con relación a la cantidad de población. Norma la elección del intendente, la que sería indirecta a través de una Junta de Electores (esto fue modificado posteriormente por Ley 5499, la que en su artículo 1º dispone la elección directa por el pueblo del intendente). Además, modifica el requisito para ser intendente cuya condición es la de ser ciudadano argentino. Se establece, también, que los cargos de intendente y concejal serían rentados. En cuanto al régimen electoral, este se unifica al provincial.

En definitiva, el sistema municipal en Mendoza ha recorrido varias etapas las que han estado sujetas a los vaivenes de la política nacional. Cuando esta ha sido de neto corte centralista, entonces se han privilegiado los ejes decisionales quedando el municipio sujeto a la organización que impusiera la provincia (el municipio se constituía en una institución sólo para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 5º de la Constitución Nacional), en cambio cuando se dio mayor importancia a la participación ciudadana y a la base popular, el municipio pasó a convertirse en el núcleo fundamental del orden local con un importante grado de libertad política y administrativa.

Capítulo dos

2. El régimen municipal.

2.1. Definición de régimen municipal.

Para dar una pauta de lo que debemos entender por régimen municipal, la autora del presente estudio propone hacer una diferenciación entre régimen local y gestión local¹³. Cuando se habla de régimen se hace referencia a los entes territoriales presentes en un país y el sistema o forma de gobierno imperante en ese país en relación con lo local. En cambio, cuando hablamos de gestión, nos referimos al conjunto de facultades o potestades de

naturaleza pública lo que lleva implícito la existencia de órganos competentes para el ejercicio de esas facultades. Entonces, el régimen, como forma de organización, se relaciona con los órganos locales, en tanto que la gestión, se relaciona con la forma de administración de las políticas municipales, su aplicación y su control.

2.2. Regímenes municipales contemporáneos.

Antes de comenzar este apartado, se debe aclarar que no es el propósito de este estudio elaborar un trabajo exhaustivo de derecho municipal comparado, sino el de aclarar el panorama del que lee en cuanto a cómo se organizan a escala local algunos de los países que serán objeto de estudio. La limitación a unos pocos regímenes se debe a que la comparación, para que sea fructuosa, debe hacerse sobre los sistemas que estén más o menos emparentados con el modelo que quiere implementarse en el país objeto principal de estudio, en este caso estamos hablando, como ya sabrá el lector, de la provincia de Mendoza en la República Argentina.

2.2.1. Regímenes municipales contemporáneos en Europa.

Se estudian algunos sistemas europeos, ya que en materia municipal tienen una ganada reputación a la cual contribuyen numerosos, originales y eficaces sistemas.

2.2.1.1. El sistema inglés:

Según Zuccherino¹⁴, en el caso inglés nos encontramos ante el principio del “self government” El gobierno local nació con la revolución de 1.689 y quedó en poder de consejos electivos, sobre los cuales recaía un muy escaso control del **Estado**. De tal situación derivó una falta de uniformidad del sistema.

En 1.834, la Poor Law comenzó con el establecimiento de controles a cargo de diversos organismos del Estado, por ejemplo: Poor Law Board, Central Board of Health, Home Office, entre otros. Al año siguiente, la Municipal Corporation Act impuso el régimen representativo en la esfera del gobierno local.

Si bien estos intentos no uniformaron las tipologías, permitieron su clasificación en cuatro grandes figuras:

- Burgo Condado o Country Borough;
- Burgo Municipal o Municipal Borough;
- Distrito Urbano o Urban District Council;
- Distrito Rural o Rural District Council.

La estructura de los organismos de gobierno municipal en Inglaterra ha sido fijada por dos normas importantes: la Municipal Corporation Act de 1.882 y la Local Government Act de 1.933. Esta última, establece como cabeza del gobierno local *al Concejo Municipal* cuyos integrantes surgen de votación popular y tienen un mandato de tres años. Este Concejo Municipal elige una *Comisión Permanente de Administración*, compuesta por un número variable de integrantes, denominados “aldermen” (concejales) y seleccionados en virtud de su especialidad en la temática municipalista.

La Comisión Permanente de Administración es presidida por un funcionario llamado “mayor” (en Londres y otras ciudades importantes es llamado “lord mayor”) que opera como representante del burgo, con facultades ejecutivas y judiciales, ambas en el ámbito local.

Por las características mencionadas, el **sistema inglés** es denominado “**sistema del Concejo y el Mayor**”. El poder ejecutivo municipal es, entonces, unipersonal (al igual que en

nuestro país) y el poder deliberativo, colegiado.

Además de los referidos órganos, hay diversos funcionarios técnicos, designados por el Concejo Municipal como el *Secretario Municipal o Townclerk*, quien oficia de asesor legal y consejero del Concejo.

Es de destacar que los hombres que en este sistema perfilan los temas locales son especialistas, esto debe ser aclarado ya que el modelo a proponer más adelante sienta sus bases en la especialización del dirigente-gerente de la gestión municipal.

Los gobiernos municipales ingleses tienen considerables funciones políticas, administrativas y económico-financieras, pero la Corona se reserva amplias facultades de control, crítica y censura por medio del Local Government Board, organismo del Estado encabezado por un integrante del Gabinete, a elección de la monarquía.

En cuanto a las entidades locales, en Inglaterra -excepto Londres- y Gales se encuentran divididos en “condados administrativos” y “burgos-condados”. Los condados administrativos (equivalente a nuestros departamentos), denominados así para distinguirlos de los condados judiciales, se subdividen en distritos urbanos y rurales y otros llamados burgos no condados. Estos distritos condales están formados, a su vez, por parroquias, circunscripción de origen religioso características de la Edad Media.

Como se detalló anteriormente, existen tipos diversos de entidades locales territoriales a efectos de su administración, entre las que se destacaron las cuatro principales, que contabilizan seis: el burgo condado, el burgo municipal o condado administrativo, el burgo no condado, el distrito urbano, el distrito rural y la parroquia. En definitiva, existen condados, distritos y parroquias.

No obstante la diversidad estructural, todas estas entidades locales tienen un doble rasgo común:

1º- Están regidas por Concejos elegidos públicamente, en forma periódica, por los residentes en el territorio respectivo y dependen financieramente de exacciones impuestas a los ocupantes de bienes inmuebles sitios en su ámbito de jurisdicción;

2º- Tienen dos funciones esenciales: ejercer la policía de la actividad privada y realizar la prestación de servicios públicos. Para aclarar el panorama del lector podríamos dar algunas de las funciones que realiza cada entidad: los condados metropolitanos tienen competencia sobre educación, bibliotecas, servicios sociales, policía, bomberos, protección al consumidor, etc.; los distritos, tienen poderes en cuanto a la construcción de viviendas, servicios, salud pública, administración de líneas de autobuses, etc.; las parroquias, tienen como misión representar al pueblo ante las autoridades locales y organismos públicos, son más bien entes de representación política.¹⁵

2.2.1.2. El sistema español.

A partir de la sanción de la constitución española en 1.978 y de acuerdo con La Ley nº 7, de “Bases Reguladoras para el Régimen Local”, del 02 de abril de 1.985, que reglamenta a la constitución en lo concerniente a la organización local, encontramos en España, los siguientes órganos:

➤ **Ayuntamiento** (Cámara Mayor). La Ley nº 7, antes mencionada, especifica en su capítulo II - artículo 19º que: “*el gobierno y la administración municipal*, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen con el régimen de Concejo Abierto, corresponden al **Ayuntamiento, integrado por el “alcalde” y los “concejales”**. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general”. Según Zuccherino¹⁶, el Ayuntamiento es el organismo legislativo municipal.

➤ **Pleno de la Corporación:** integrado por todos los concejales y presidido por el Alcalde.

Si bien sus funciones son establecidas en el artículo 22° de la Ley n° 7/85, básicamente corresponde a este organismo el control y la fiscalización de los órganos de gobierno; los acuerdos relativos a la participación en organismos supramunicipales; alteración, creación o supresión de municipios, capitalidades, órganos concentrados; cambio de nombre, bandera, enseñas y escudo, etc.. Además, posee relevantes funciones relacionadas con la aprobación y modificación del presupuesto, de los reglamentos orgánicos y ordenanzas, la aprobación de la plantilla de personal y demás cuestiones laborales y en general todas aquellas competencias para las que se requiera una mayoría especial o que le sean atribuidas por ley.

➤ **Comisión de Gobierno:** integrada por el Alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

Las funciones de este cuerpo, descritas en el artículo 23 de la citada norma legal, son las de asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de aquellas atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le deleguen o le atribuyan las leyes.

La figura del *Alcalde*¹⁷ cobra fundamental importancia, dentro del modelo español y de todos aquellos que encuadren dentro de este tipo de organización local, ya que este personaje puede ser categorizado como el órgano de cabecera o presidente municipal, quien oficia como conductor de la institución municipal y delegado local del estado. En el artículo 21° de la Ley a la que ya nos hemos referido, se especifica que el Alcalde es el Presidente de la Corporación, quien dirige el gobierno y la administración municipales y representa al Ayuntamiento, convoca y preside las sesiones del Pleno de concejales, de la Comisión de Gobierno y cualquier otro órgano municipal, dicta bandos o disposiciones generales, dispone los gastos y ordena los pagos en el ámbito de sus competencias, desempeña la jefatura del personal (incluso la de la policía municipal) y por tanto dispone todos los nombramientos y la sanción de los funcionarios municipales, ejercita acciones judiciales y administrativas en casos de urgencia, contrata obras y servicios dentro de unos límites y, en general, ejerce todas las facultades que le atribuyen las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas y/u otros órganos superiores al municipio y que no estén atribuidas a otros entes municipales.

En virtud de lo dicho anteriormente, es dable destacar que una figura con atribuciones tan importantes de dirección y administración debe ser un especialista en temas municipales, cuyos conocimientos sobre el manejo del municipio en la faz técnica sean acreditables. Esto se menciona ya que, de acuerdo con las investigaciones realizadas, se ha podido comprobar que este precepto es respetado al momento de elegir a los dirigentes o candidatos a dirigentes municipales.

Para finalizar, se puede mencionar que el avance del régimen local español es una realidad, y la seriedad con la cual se ha tratado está en artículo 89° de la Ley Reguladora que establece que “el personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”.

De todo el articulado de la norma, se deduce la intención legislativa de lograr mayor eficacia administrativa integral, a cuyo fin el Estado tiene la potestad para delegar actividades en los propios Municipios.

2.3. Los regímenes municipales contemporáneos en América.

2.3.1. Sistemas norteamericanos.

2.3.1.1. Sistema del alcalde y el concejo.

Este es el régimen tradicional norteamericano, que data de los tiempos de la dominación inglesa y que implica que los funcionarios sean elegidos mediante voto popular.

Este régimen tiene dos variantes¹⁸:

a) el tipo que se caracteriza por la figura del alcalde débil y el concejo fuerte. Fue típico en la organización municipal imperante en el siglo XIX, pero actualmente ha disminuido su aplicación siendo confinado a aquellas ciudades que poseen menos de 25.000 habitantes.

En este sistema, un número de funcionarios electivos¹⁹ forma el concejo, órgano que posee el poder administrativo²⁰ y que tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de departamento como así también, disponer en todo lo referente al presupuesto.

En contraposición a lo anterior, las facultades del alcalde son limitadas aunque recaen sobre éste funciones legislativas y judiciales.

El resultado de esta forma de régimen fue la falta de organización y liderazgo debido a que el poder y la responsabilidad estaban muy difuminados. La única persona habilitada para coordinar esa autoridad fragmentada era el jefe o presidente del partido. Ha sido remarcado, de manera certera, que el precio que éste tuvo que pagar por su servicio fue muy alto, más si se tiene en cuenta que su gestión no demostró buenos resultados en las ciudades que adoptaron este sistema.

b) el tipo que se caracteriza por la figura del alcalde fuerte y el concejo débil, en el que la figura del alcalde equivale a la estructura del Departamento Ejecutivo existente en nuestro régimen local.

Este sistema, que actualmente es encontrado en las grandes ciudades - como Boston, Detroit y New York-es el que predomina en ciudades que cuentan con una población que supera los 25.000 habitantes.

Varios autores concuerdan en que este sistema ha surgido como una evolución de aquél en el que la figura fuerte era la del concejo, esto fue así una vez que el alcalde, independientemente elegido, ganó el poder de veto sobre las ordenanzas del concejo, fortaleciendo, a la vez, su facultad de nombrar y remover a los funcionarios del departamento y disponer sobre el presupuesto. Al mismo tiempo, los funcionarios electivos y los comités y comisiones semi-autónomas fueron eliminándose y el número de los concejales se redujo.

2.3.1.2. Sistema de la comisión.

Esta idea que surgió en Galveston en los albores del siglo XX (1.901), es encontrada ahora en sólo alrededor de doscientas (200) ciudades con más de 10.000 habitantes. Se caracteriza por la administración colegiada del gobierno municipal que componen cinco integrantes, elegidos mediante sufragio popular, seleccionados de conformidad con sus méritos.

Lo destacable de este sistema es que la elección se realiza por candidatos y no por partidos y que, además, sobre ellos pesa el poder de revocatoria o *recall* para casos de mal cumplimiento, es decir, que la legislación se somete a la ratificación popular, pudiendo el electorado destituir a los comisionados cuando así lo decidan.

En general, el mandato de los miembros que componen la comisión se extiende entre dos y cuatro años.

Sobre los comisionados recae el poder legislativo y ejecutivo. Sirven individualmente como jefes de las distintas secciones administrativas y suelen elegir entre ellos a un alcalde ceremonial para que actúe como representante de la comisión sin autoridad ejecutiva.

Con el transcurso de los años, las modalidades impuestas para que la comisión lleve a cabo su labor han dado lugar a dos variantes dentro del sistema. En la primera de ellas, la comisión ejecuta en conjunto sus funciones normativas y reparte entre sus integrantes las atribuciones de gestión. Esta fue la línea inicial surgida en Galveston. En la otra variante, la comisión realiza todo tipo de funciones -normativas y de gestión- en forma conjunta.

Para concluir citaremos los caracteres esenciales del régimen que Martins, en su obra "El municipio contemporáneo", enunciado por Zuccherino²¹, resume de la siguiente manera: 1) Los funcionarios se seleccionan por el sistema del mérito; 2) la elección es por candidatos, y no por partidos; 3) la legislación se somete a ratificación popular; 4) el electorado puede destituir a los comisionados en cualquier momento".

2.3.1.3. Sistema de la comisión²² y del *manager* o gerente.

Esta concepción, originaria de los Estados Unidos, fue adoptada luego en diversos países -como Irlanda y Canadá, por ej. - recibiendo, además, el aporte del Primer Congreso Panamericano de Municipios, reunido en La Habana, Cuba, en 1.938. En esta reunión se dio el apoyo a este sistema, recomendándolo a la consideración de los Estados americanos.

Este sistema se caracteriza por un gobierno local compuesto de una comisión, que surge del sufragio del pueblo, y de un gerente o manager, designado por la propia comisión en base a la **idoneidad técnica**²³, **debiendo poseer título universitario**.

El modelo, que en este apartado se describe, representa un desafío a la forma tradicional de gobierno de una ciudad. Este sistema es el más reciente y el que se ha expandido de manera más acelerada debido a los resultados que ha dado.

Deriva del método de organización de las corporaciones comerciales, el cual estaba en su apogeo en el primer cuarto del siglo XX; en el que un manager general era el encargado de administrar y dirigir las actividades que serían llevadas a cabo por medio de un grupo de directores de quienes él era el responsable.

Cuando el concepto fue llevado al campo de la política municipal y fue aplicado al gobierno de la ciudad, surgió entonces un pequeño concejo, de tres a nueve miembros, todos elegidos por voto popular. Este concejo es el encargado de elaborar las ordenanzas, adoptar el presupuesto, decidir la proporción en que serán aplicadas las tasas y contratar al gerente. El alcalde (si hay uno) tiene el papel de jefe ceremonial sin autoridad ejecutiva. El gerente de la ciudad (**city manager**) es el único jefe ejecutivo, su figura, atribuciones, competencias y facultades son previstas en la **carta de la ciudad**²⁴, **en la que se especifica, además, que el concejo no interferirá en sus funciones administrativas**. El manager tiene, asimismo, el deber de proporcionar al concejo toda la información que éste necesite y requiera para resolver asuntos políticos.

El concejo que, como ya se dijo, es el único elegido mediante el voto, actúa en forma colectiva y sus miembros, en forma individual, no tienen funciones administrativas.

El contrato del manager es indefinido en cuanto al tiempo, y la comisión se reserva el derecho de hacerlo cesar en cualquier momento que este no cumpla debidamente con sus funciones. A propósito de funciones, al gerente le compete preparar el presupuesto, nombrar y destituir al personal, dirigir el trabajo de los distintos departamentos municipales y asistir a las reuniones del concejo en las que sea necesario presentar recomendaciones o propuestas para decidir sobre asuntos de importancia, generalmente tiene activa participación en las

discusiones.

En ciertas legislaciones se establece que el gerente preside la comisión, pero en otras (más numerosas) el cuerpo colegiado tiene la facultad de elegir a su propio presidente o alcalde, situación que ya fue especificada precedentemente.

Este sistema es el resultado de una concordancia entre la nota democrática, representada por la comisión, y el aspecto eficacia, presente en la figura del manager.

Finalmente, para demostrar cómo este sistema ha sido de gran aceptación debido a sus buenos resultados, diremos que, si bien fue adoptado primeramente por un número reducido de ciudades, siendo la primera gran ciudad en aplicarlo Dayton, Ohio, ya en 1.953 el 25% de los municipios se inclinaba a su favor, en 1.960 ese porcentaje había subido al 60% y, en la actualidad más de la mitad de las ciudades norteamericanas con una población entre 25.000 y 250.000 habitantes, operan bajo este régimen. La idea está unida a uno de los elementos esenciales del municipio, esto es, la idoneidad técnica.

SEGUNDA PARTE

Capítulo uno

El Municipio en crisis.

1.1. El municipio en el marco de la Reforma del Estado.

El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público son los ejes rectores de una nueva visión de la administración pública que comienza a ser replanteada a partir de del proceso de reforma del Estado, iniciado en la Argentina a comienzos de la década de los '90, y que va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y el resultado de las políticas públicas.

Desde comienzos de la década antes mencionada, se desarrollaron un conjunto de políticas de reforma que, en sus principios generales, tendieron a: la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público; la reforma del aparato público administrativo y la modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincias-Municipios.

Este conjunto de políticas han transformado el rol del Estado en la 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 Mercosur), hacia dentro del aparato estatal (a través de las políticas de reforma administrativa, reducción y profesionalización del personal estatal), 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)²⁵.

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.

En este nuevo andamiaje, es fundamental el rol del municipio, en su carácter de expresión local del Estado, por ser el espacio que intenta ser revitalizado con mayor énfasis a través de las denominadas políticas de descentralización²⁶. De manera convergente, la necesidad de legitimación de las distintas expresiones políticas genera la promoción de ciertas prácticas participativas de algunos sectores de la sociedad civil. En principio, éste

pareciera ser, para muchos autores, el ámbito prevalente de la innovación, sin embargo no se toma muy en cuenta la necesidad de responder con un cambio en las modalidades de gestión local para poder enfrentar la incorporación de mayores responsabilidades al municipio.

Los procesos descentralizadores, que comprenden, como ya se dijo, la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades municipales, deben contemplar, al menos, tres aspectos para que se pueda llevar a cabo con mayores resultados:

- La transferencia de competencias administrativas;
- Los recursos para poder asumir las diversas competencias;
- La capacidad política y técnica para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

En la Argentina las políticas de descentralización deben ser revitalizadas ya que en muchos casos, los gobiernos centrales han delegado responsabilidades en gobiernos municipales sin recursos y con escasa capacidad técnica.

De este modo, se presenta como uno de los grandes ejes de problemas a resolver aquél que está vinculado con la *necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales*.

1.2. Crisis del modelo municipal tradicional.

En los últimos años, se observa la aparición de una nueva escena local. Asistimos a la aparición 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 las mismas, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de distintas comunas. Por un lado, se produce una revitalización de la esfera local, y por el otro, el municipio aparece como punto de condensación de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

La aparición de estos nuevos escenarios, así como la crisis de un *modelo tradicional de gestión burocrática y clientelar*, genera interrogantes sobre las causas que lo promueven y su sentido último, en especial teniendo en cuenta la tradición centralista característica de nuestro estado nación. 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 debajo de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial, o en qué medida insinúan perspectivas de gestión alternativa²⁷.

Los factores implicados en la reforma del Estado y la globalización han hecho que el municipio se convierta en receptor directo de la posible protesta ciudadana. Esto es así porque, a la gestión de los servicios urbanos tradicionales se les unen los de la salud, educación, asistencia a grupos en riesgo, etc., y a la necesidad de mayores respuestas hacia la comunidad se contraponen una capacidad de gestión insuficiente y que ha sido puesta en duda por la propia comunidad.

La 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. Estos procesos están cuestionando y comenzando a desplazar al anterior modelo municipal tradicional, de carácter autárquico, administrativo y clientelar. Este cambio reclama la innovación organizativa y político - institucional que implique pasar del modelo de tipo burocrático - piramidal a uno de tipo gerencial.²⁸

Capítulo dos

2. Gestión Municipal.

2.1. Concepto.

Como ya se dijo en la primera parte del presente trabajo, la gestión hace referencia a la forma en la que se administran las políticas municipales. La búsqueda de la eficacia administrativa y la innovación a nivel local tienen que ver, entonces, con el estilo de gestión predominante en cada organización municipal. El concepto hace referencia a dos aspectos principales: a) ¿quién se encarga de esgrimir las políticas locales? y b) ¿quién dirige las políticas locales?. No se puede, sin embargo, dejar de hacer referencia al control, es decir, ¿quién controla la ejecución y el cumplimiento de los objetivos a que esas políticas tienden?.

Con todo lo dicho, se quiere llegar a hacer comprender al lector, que el cambio debe centrarse en los estilos en que se manejan los organismos municipales y la importancia que estos revisten en el tratamiento de los asuntos locales.

2.2. Del modelo de gestión tradicional al gerencial.

Ya se hizo referencia a la necesidad de innovar el sistema imperante de gestión municipal, caracterizado por ser autárquico-piramidal-administrativo y clientelar. Este modo se condiciona a los mandatos y normas establecidas legalmente para la operación de los municipios, sin que esto impida ni limite que sea el estilo de gestión el que contribuya fuertemente a perfilar la organización que se adopte en definitiva.

Con los cambios producidos a nivel nacional, provincial y local, los que ya se han enunciado brevemente, la lógica organizacional burocrática entró en crisis.

La burocracia weberiana, entendida como la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, que era considerada como signo de racionalidad moderna empieza a presentar deficiencias, principalmente por no estar preparada para casos especiales o situaciones nuevas. Si bien las competencias fijas en los planes de distribución del servicio evitan conflictos en torno a las diversas posibilidades, fomentan, sin embargo, una mentalidad de competencia combinada con una *reducción del sentimiento de responsabilidad y compromiso con el producto final*. Además, el *principio jerárquico* conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión de la autoridad. Esta, a su vez, no está dispuesta a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación de 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.²⁹

El pasaje del modelo de gestión burocrática al gerencial supone la búsqueda de una mayor eficacia -eficiencia en las organizaciones municipales, y que la lógica del control y de la 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 tiendan 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 la 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, en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización y requerimiento de especialización y capacitación permanente.

Con lo dicho, puede comprobarse que lo que aparece cuestionado, desactualizado y sin capacidad de respuesta, es el modelo jerárquico, vertical y piramidal de las organizaciones. También, entra en crisis la concepción de que la conducción no necesita especialización técnica en temas municipales, ya que esto no figura en nuestra legislación como un requisito para ocupar determinados cargos.

El estilo político que caracteriza a nuestro país, así como la cultura política imperante, también se convierten en obstáculos para implementar un cambio en la administración municipal. En los municipios todavía está presente el modelo tradicional de gestión, con integración vertical entre sus diferentes dependencias (la autoridad máxima se visualiza en la figura del intendente - líder de la organización), centralización de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal y acumulación política vía clientelismo. Hoy, las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que, sí o sí, hacer más eficiente la gestión, adecuando, para ello, sus estructuras, procesos, recursos organizacionales y marco legal.

Además, el funcionamiento habitual de los Concejos Deliberantes arrastra un fuerte desprestigio. No cumplen con su función de control de lo ejecutado por el Poder Ejecutivo Municipal, generalmente la mayor parte de sus integrantes pertenecen al partido político gobernante³⁰ (nuestro sistema electoral beneficia este resultado), por lo que dicha función se ve desdibujada a la luz de la realidad; no cumplen con la elaboración de políticas públicas municipales.

En virtud de los cambios necesarios, la figura del manager municipal se presentaría como uno de los aspectos principales de la innovación, ya que desde el presente trabajo, se propone (como más adelante se desarrollará) una imagen de Concejo Fuerte, como cuerpo legislativo y de control, con un Poder Ejecutivo eficiente, capaz, progresista, con mentalidad abierta al cambio y que cuente con un grupo de especialistas, preferentemente ad-hoc, rotativo o no.

Siguiendo a García Delgado³¹ e introduciendo algunas modificaciones, se podría construir un cuadro comparativo entre el modelo que es necesario modificar (tradicional) y el modelo gubernativo gerencial.

	MODELO ADMINISTRATIVO - BUROCRATICO	MODELO GUBERNATIVO - GERENCIAL
LOGICA	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo. Evaluación de procesos y resultados.
PRINCIPIOS	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorializado. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad.
LOGICA POLITICA	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.
DURACION EN EL CARGO	Fija. Por mandato constitucional.	Basada en la calidad de la gestión y los resultados alcanzados.

NIVEL DE COMPROMISO	El administrador tradicional responde al proyecto que lo eligió como representante sin importar los aspectos técnicos.	El administrador manager se compromete con la organización dirigiendo el/los cambio/s necesarios para alcanzar los resultados.
CAPACITACION	No se especifican requisitos.	Se requiere poseer título universitario relacionado con el manejo de temas municipales.
ACTITUD DE GOBIERNO	Inspirada en reparar los problemas.	Previsora.

2.3. Condiciones para impulsar la organización municipal moderna.

Ante la necesidad de darle un nuevo contenido a la administración municipal, además de interiorizar los nuevos roles del municipio, se requiere que estos nuevos roles sean comprendidos por sus funcionarios.

Chantal Nicod³² enuncia estos nuevos roles resumiéndolos en tres fundamentales:

- Empresario: implica que este debe actuar en función de resultados claros y medibles;
- Innovador: se exige capacidad de prever cambios necesarios y emitir respuestas nuevas y adecuadas;
- Integrador: consiste en potenciar la coherencia de las acciones de forma intra y extra organización.

En la medida en que un municipio sea coherente en sus acciones dentro y fuera de la organización, podrá relacionarse tanto con los otros niveles del estado como con los diferentes actores de su territorio, permitiendo anticipar los cambios así como producir respuestas adecuadas a éstos. Un gobierno municipal que actúa en función de resultados deberá desarrollar capacidades internas a fin de mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos y poder trasladar estos resultados al exterior. El rol integrador es imprescindible para que el gobierno municipal pueda asumir los otros roles, ya que este permite que las formas de articularse y participar desde el gobierno municipal puedan dar formas a una nueva gestión municipal.

La manera y capacidad que tiene un gobierno local de asumir estos tres elementos define su estilo de gestión.

Para que lo anterior se cumpla, sin duda, es importante contar con mejores recursos humanos calificados, pero por sí solo esto no asegurará una mejor administración municipal. Hacen falta más elementos, crear condiciones para encarar de manera rotunda el cambio en la administración. Se requiere una nueva comprensión de ésta, se hace necesario verla más allá del perfeccionamiento de normas y reglamentos y apreciarla como un proceso inmerso en el cambio que sufre, debido a las modificaciones estructurales, el mismo municipio.

Si bien la asunción de nuevos roles por parte del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento - ya que las elecciones siguen ganándose por obra pública³³- comienza a aparecer una concepción de la política local, más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico y pragmático. Las condiciones básicas para suscitar este cambio se presentarían como las siguientes:

- a) Búsqueda de la eficacia mediante la implementación del modelo managerial.

En este punto, la que escribe, considera necesario hacer algunas aclaraciones. Primero, no debe verse la búsqueda de eficacia como un proceso de minimización del nivel municipal del

Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional. Segundo, no debe entenderse como el transplante del modelo managerial del sector privado al público y pensar al municipio exclusivamente como una empresa, dejando de considerar sus funciones políticas y sociales específicas. Tercero, no debe considerarse la eficacia exclusivamente en términos de la reducción del gasto. Cuarto, no debe dejar de tenerse en cuenta la necesidad de una reforma política, ya que se corre el riesgo de no prever la significación que alcanza el clientelismo político y la escasa diferenciación entre cargos políticos y técnicos.

b) El liderazgo. Este punto viene, podría decirse, incluido en el anterior. Un proceso de 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. El nuevo liderazgo ya no es encarnado en un personaje inspirado, sino en un hábil promotor de equipos que permiten descentralizar las tareas y generar masa crítica. Más que un líder político clásico aparece casi como un empresario público que promueve el cambio.³⁴

c) Aumento del componente técnico - el conocimiento - implica contar con mejores diagnósticos. Para una buena gestión ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se hace necesario contar con escenarios más precisos sobre la realidad circundante. Contar con equipos más capacitados para innovar³⁵. No se trata de considerar a la capacitación como el caballito de batalla que aparece al inicio de cualquier gestión nueva, sino de gestionar recursos de mejor calidad y nivel, y así, elevar el de la sociedad, porque ello promueve la mayor competitividad y empleabilidad local. Esta transferencia de conocimientos se da como un feed-back, es decir, desde afuera hacia dentro y viceversa, involucrando a universidades, centros e institutos de investigación, de donde luego pueden surgir los especialistas de próximas gestiones.

d) Cambios políticos y legislativos. Como ya se dijo, no puede alentarse un modelo innovador soslayando el significado del poder político y tampoco ignorar la legislación vigente.

Actualmente, en nuestro modelo, lo local tiene márgenes de autonomía, dependiendo de una reforma de leyes que necesitan el apoyo de la mayoría legislativa provincial. Por ese lado, se visualiza un límite de tipo político que requiere apoyo y mentalidad abierta al cambio de la clase política gobernante.

El cambio debe ser visto como algo necesario. Primero, para revitalizar el papel del municipio como entidad expuesta cada vez a mayores demandas a las que tiene que hacer frente con un modelo de gestión desactualizado e inoperante y segundo, para que, siendo el municipio (como tantos autores lo han remarcado) el espacio político más cercano a la población, se produzca una transformación en la forma en que la política y los políticos son concebidos, toda vez que esta población vea nuevos resultados, sin costo social, y voluntad de mejorar las instituciones por medio de la capacidad de los nuevos actores locales y no por medio de la "astucia política". El modelo debe y puede cambiar.

2.3.La gestión municipal por gerenciamiento.

Este sistema se caracterizaría por un gobierno local compuesto de una Concejo Deliberante, que surgiría del sufragio del pueblo, y de un gerente o manager, designado por el propio Concejo en base a la **idoneidad técnica, debiendo poseer título universitario**.

Esta propuesta que puede ser vista como idealista a la luz de la realidad política imperante, podría ser aceptada si se toma en cuenta la crisis en que están inmersas las instituciones locales y la necesidad de un cambio inminente. La propuesta no se muestra

como partidaria de copiar modelos implementados en instituciones foráneas, pero se ve como lícito proceder a la adaptación de aquéllas que en el extranjero hayan deparado resultados positivos y, que a la vez, sean adecuadas para la idiosincrasia y la preservación del ser nacional argentino.

Se debe aclarar, primero, que no se pretende quitar protagonismo político a los partidos. El papel de los partidos iría implícito en la selección de los posibles concejales. La elección final de estos, podría ser llevada a cabo mediante el sistema nominal y siempre mediante el voto directo de los ciudadanos.

En el reclutamiento de los candidatos debería hacerse hincapié en la capacidad más que en la mera trayectoria política partidaria. Deberían ser seleccionados teniendo en cuenta el mérito. Si lo que se pretende lograr es la figura de un Concejo Deliberante protagonista, sus componentes, tanto oficialistas como opositores, deben contar con una formación profesional, o al menos técnica, adecuada. Esto no es imposible, si se considera que nuestras casas de estudio especializadas aumentan su matrícula, de año en año, y los egresados de ellas son, en la mayoría de las veces, de reconocida calidad a nivel nacional.

Si bien en Mendoza, existen ejemplos de gestión por gerenciamiento, como ya se verá más adelante, estos modelos, limitados por la legislación imperante, se presentan como casos “híbridos” y de características “sui generis”.

La innovación tiene que ser implantada de manera unívoca sin posibilidad de adaptaciones a medias.

En definitiva, como ya se dijo en la Primera Parte de este trabajo, **este sistema es el resultado de una concordancia entre la nota democrática, representada por el Concejo, y el aspecto eficacia, presente en la figura del manager.**

2.3.1. Papel del Concejo Deliberante en la propuesta de gestión por gerenciamiento.

Este organismo estará compuesto por un grupo de miembros, elegidos directamente por el pueblo (Art. 197º de la Constitución Provincial), cuyo número debe ser impuesto de una manera uniforme sin hacer distinción de ninguna especie entre los distintos departamentos. En cuanto a si la cantidad de ediles debe ser fija o en función de la población, la propuesta se inclina hacia el primer criterio ya que, está bien, los concejales son los representantes del pueblo departamental, pero su número no tiene implicancia porque ellos no asisten a solucionar de forma directa las demandas sino que éstas son tratadas de acuerdo a la especificidad del tema en comisiones sin importar que éstas sean numerosas o no.

En lo referente a la duración de los miembros del Concejo, se mantendría en cuatro (04) años, como lo disponen los artículos 4º de la Constitución Provincial y 44º de la Ley 1.079.

En cuanto a las atribuciones, que están contempladas en los artículos 71º a 82º de la Ley Orgánica de Municipalidades, correspondería otorgarle, además, la facultad de nombrar a la persona que se desempeñará como *gerente municipal*. Esta persona podría provenir del mismo Concejo, es decir, los miembros eligen a uno entre ellos para desempeñar dicho cargo o nombrar a un individuo no perteneciente a dicho cuerpo colegiado (idea por la que la autora se inclina), el que, por supuesto, debe ser un profesional, especialista en el manejo de la *cosa municipal*.

El Concejo se reserva el derecho de remover al gerente en caso de que éste no cumpliera debidamente con sus funciones. Esta remoción se llevaría a cabo en un todo de acuerdo por lo previsto en el artículo 203º de la Constitución Provincial.

De acuerdo con las atribuciones asignadas, el concejo sería el órgano encargado, principalmente, de dictar su Carta Orgánica, elaborar las ordenanzas, adoptar el presupuesto y contratar al gerente. Debido a ello, sus facultades son de tipo legislativas, no contando con

funciones administrativas.

El Presidente del Concejo, tendría funciones netamente representativas y protocolares, dejaría de ser el sustituto del Intendente (de ahora en adelante gerente) en caso de ausencia o acefalía definitiva, por lo tanto sólo podría cumplir las funciones de gerente cuando éste se ausente temporalmente del municipio por razones relativas a su función o particulares³⁶.

2.3.2. Perfil del Gerente o Manager.

Se comenzará por definir lo que es un gerente, un gerente es aquel, que en su desempeño, obtiene cosas a través de otra gente; toma decisiones; distribuye recursos y dirige la actividad de otros para lograr metas.

Una vez definido el concepto, se puede hacer referencia a cuáles serían las habilidades que necesita un gerente para lograr con éxito sus metas.

➤ **Habilidades técnicas.** Las habilidades técnicas conllevan la de aplicar el conocimiento especializado o la experiencia. A través de la educación formal se adquiere el conocimiento especializado, pero los profesionales no tienen un monopolio de las habilidades técnicas y no todas estas deben ser aprendidas durante la etapa de la educación extensiva, pueden ser adquiridas en programas de entrenamiento o desarrolladas en el trabajo. Lo fundamental es que cuente con un título universitario habilitante.

➤ **Habilidades humanas.** Implican la capacidad de trabajar con otras personas, de entenderlas y motivarlas, tanto individualmente como en grupo. Muchas personas se muestran como técnicamente superiores, pero incompetentes desde el punto de vista interpersonal. Podrían ser escuchas pobres, incapaces de entender las necesidades de otros o tener dificultad en el manejo de conflictos. Ya que los gerentes consiguen cosas a través de otros, deben tener buenas habilidades humanas para comunicar, motivar y delegar.

➤ **Habilidades conceptuales.** Los gerentes deben tener la habilidad mental de analizar y diagnosticar situaciones complejas³⁷. La toma de decisiones, por ejemplo, exige que los gerentes vislumbren problemas, identifiquen alternativas que los corrijan, evalúen las opciones y seleccionen la mejor. Los gerentes pueden ser competentes en los ámbitos técnico e interpersonal, y fracasar debido a la falta de habilidad para interpretar la información, por ejemplo.

A pesar de la necesidad de contar con ciertas habilidades, como estamos hablando de dirigir una institución pública, no se puede dejar de nombrar que, un gerente municipal debe estar consustanciado con el enfoque político que se le imprima a la gestión, sin que eso signifique política partidaria. "Si bien la política siempre está presente, de una u otra forma, lo peor que puede suceder es que se tome la estructura municipal como campo de batalla político o como gestión de candidaturas. Si eso sucede, una sola cosa es segura: pierde la población atendida por el Estado y difícilmente resulte un ganador. Entonces, un gerente municipal debe responder al proyecto que lo eligió sin que esto signifique descuidar los aspectos técnicos".³⁸

2.3.2.1. Personalidad del Gerente Público

Para completar las ideas anteriores, y teniendo en cuenta que el gerente municipal contaría con un equipo de especialistas para realizar las tareas de asesoramiento y confección de políticas y proyectos, se esbozará una serie de aptitudes necesarias del gerente de una institución pública, como lo es el municipio, que posibiliten una forma de trabajo apropiada a esa realidad. A continuación se tipificarán algunas otras condiciones que los miembros del equipo de transformación, comandado por el gerente municipal, debe

poseer.

➤ **Honestidad**

Además de la virtud que desde el punto de vista moral significa la honestidad, y rescatando que toda persona debe ser honesta, con mayor razón debe serlo un miembro de un equipo de transformación.

Sin olvidar lo anterior, un miembro debe ser honesto porque la deshonestidad implica ineficiencia. Los corruptos no pueden transformar el Estado porque están en contraposición con la esencia misma de la acción reestructuradora.

➤ **Ejecutividad**

La acción transformadora de la gestión municipal no tiene mucho tiempo para debatirse sino que hay que ejecutarla con celeridad. Las expectativas por los cambios, impiden llevar a cabo las transformaciones con la comodidad de un trabajo rutinario.

➤ **Laboriosidad**

El equipo deberá trabajar a pleno. La dedicación debe tener carácter "full-time".

➤ **Amabilidad**

Todos los protagonistas de las transformaciones, directa e indirectamente involucrados, esto incluye a todo el personal municipal, merecen un trato digno y respetuoso.

Sabido es que todos los problemas se dan entre seres humanos. Todas las relaciones dependen de las comunicaciones. El mal trato impide la transferencia "limpia" del mensaje y por lo tanto, a los fines de la transformación, atrasa y limita el logro del objetivo.

➤ **Astucia**

La astucia le permite al transformador observar las debilidades, determinar los tiempos propicios para lograr avances en el programa, lograr el compromiso del equipo con la meta a seguir, etc.. En definitiva, es una aptitud para regular las oportunidades y usar inteligentemente todos los medios lícitos que le permitan avanzar hacia el objetivo.

➤ **Firmeza**

El tratamiento personalizado de la transformación y aún de los conflictos, impone una actitud sólida para poder mantener el rumbo de la transformación a través de los múltiples inconvenientes que continuamente se presenten.

➤ **Perfil "Académico - Profesional "**

La posesión de un título profesional es condición indispensable. El conocimiento adquirido en la Universidad marca, en gran parte, a los profesionales, y esto ayuda en la reestructuración, más aún cuando se encaran temas donde algunos conceptos técnicos no le son desconocidos o ajenos al reestructurador.

➤ **Sentido Federal y Nacional**

Quien lleva adelante procesos tan delicados donde se tocan intereses comunes de los ciudadanos, costumbres, intereses particulares de tipo legal o patrimonial y se gestan transformaciones presentes pero también futuras, debe ser muy realista. Debe tener conocimiento de la realidad en la que se desenvuelve. Por esto mismo, es conveniente que los ejecutores de la transformación sean coterráneos, aunque cierto "know how" pueda o deba ser adquirido en el exterior.

Argentina, y en este caso Mendoza, poseen individuos especializados que pueden ejecutar exitosamente la transformación necesaria. Abdicar de esto es pensar que, otros, voluntariamente van a pensar mejor nuestro presente y futuro que los propios interesados.

➤ **Temporalidad**

Este último elemento prueba que ser miembro de un equipo de reestructuración no es tarea fácil. Cada uno de sus miembros tienen diferentes responsabilidades, funciones y tareas en la consecución de los objetivos fijados.

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

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

2.3.2.2. ¿Administrador líder o administrador gerente?

La personalidad de la figura que desempeñe la función ejecutiva dentro de un municipio influye en el estilo de gestión del poder público.

Es necesario que este individuo tenga ciertas aptitudes, como ya se detalló anteriormente, para que se produzca como resultado un efecto positivo sobre la gestión. Pero, ¿por qué se habla de líder y de gerente como figuras contrapuestas?. Se pueden destacar algunas diferencias entre ambos conceptos.

a) El ejecutivo líder es activo cuando el gerente se reactivo. El primero, a menudo, podrá anticipar los cambios, “apostando” a situaciones posibles. Al contrario, el gerente esperará que se realice el cambio, y en función de la situación conocida tomará las decisiones necesarias y adecuadas.

b) El ejecutivo líder actúa intuitivamente y el gerente racionalmente. Ubicándolo en la teoría de los juegos, el gerente apuesta a un juego de suma positivo (ganar o ganar) y el líder apuesta a un contexto de juego de suma cero (ganar o perder). Esta diferencia refleja también una actitud diferente frente al riesgo: el gerente trata de limitarlo, aunque el beneficio puede ser menos alto, cuando el líder tiene un sentido del riesgo más desarrollado, aceptando perderlo todo (en caso de rechazo o fracaso) pero también planteándose objetivos más ambiciosos.

c) Finalmente, se puede aprender a ser un ejecutivo gerente, pero la capacidad de liderazgo hace parte de las aptitudes naturales de una persona. En consecuencia, formar un líder consiste en reforzar aptitudes que hacen parte de su personalidad para que las pueda aprovechar mejor.

¿Cuáles son las implicaciones resultantes de las diferencias entre un líder y un gerente en la gestión municipal?:

El ejecutivo gerente concibe el trabajo como una combinación de gente e ideas que interactúan para establecer estrategias y tomar decisiones. Antes de todo, soluciona problemas y enfoca el compromiso. La prioridad del gerente es la institución y la institucionalidad que se cree en torno al proceso de desarrollo de la estructura municipal en general y del fortalecimiento de la gestión municipal, en particular. Esta concepción se concretiza a través de una búsqueda permanente del equilibrio.

El ejecutivo líder estimula a la gente. A menudo, es el gestor de grandes proyectos, visionario. Solamente en un segundo momento desarrollará alternativas que permitan la realización de sus proyectos, que den substancia a sus ideas. El ejecutivo líder logra a menudo cambiar la concepción del ciudadano acerca de lo que es deseable, posible o necesario. No busca el compromiso sino que trabaja en alto riesgo de conflicto, uno “está a favor” o “en contra” del líder y de sus propuestas. Esta situación no favorece el fortalecimiento institucional del gobierno municipal y crea un estilo de gestión basado sobre la persona antes que sobre la construcción de prácticas institucionales.

Si bien un gerente puede ser un líder, o si no se puede hacer una diferenciación taxativa entre ambas categorías en una misma persona, existen diferencias antagónicas entre los dos

conceptos que marcarán tanto la manera de trabajar dentro del gobierno municipal como la manera de relacionarse con otras entidades públicas.

Los diferentes estilos de gestión que se producen en la articulación interna se combinarán de una u otra manera, según cada realidad municipal.

2.3.2.3. Papel del Gerente en la propuesta de gestión por gerenciamiento.

Dentro de un sistema de gestión en que los miembros del Concejo Deliberante son los encargados de nombrar al gerente, debe buscarse un medio de selección que no resulte despótico o que convierta al cuerpo colegiado en el órgano más importante del gobierno municipal. Se podría optar por el criterio de elección que necesita de dos tercios de votos favorables de la totalidad de los integrantes.

Otro factor importante a tener en cuenta puede ser el refrendo popular de la elección del gerente. De esta manera, la población del municipio no estaría ajena a los juegos políticos internos que podrían producirse dentro del Concejo.

El gerente sería la autoridad máxima de la administración municipal, es decir, el Jefe del Departamento Ejecutivo municipal. Sus atribuciones serían, básicamente, preparar el presupuesto, nombrar y destituir al personal municipal, dirigir el trabajo de su equipo de asesores y de las distintas direcciones y departamentos municipales, concurrir a las sesiones del Concejo y vetar u observar las ordenanzas.³⁹

El mandato del gerente no sería fijo o coincidente con un período de gobierno constitucional. Tampoco podría ser superior a dicho período constitucional pero, dentro del mismo, la duración del gerente en el cargo estaría supeditada a los resultados de su gestión⁴⁰. El factor eficacia de la propuesta reside, en parte, en esta condición de temporalidad, ya que cuando se tiene asegurado un período puede suceder que no se realice el esfuerzo suficiente para alcanzar los cambios u objetivos necesarios.

Debe dejarse aclarado que el Poder Ejecutivo municipal seguiría siendo unipersonal, el cambio residiría en que se reemplazaría la figura de los actuales Secretarios por un *cuerpo de asesores especialistas*. Puede llamarse a los integrantes de este cuerpo, asesores o puede no hacérselo, el hecho es que éstos asisten al gerente en las materias de su especialidad.

Para no caer en una forma de gobierno personalista, que es justamente lo que se quiere evitar, el gerente tendría la facultad de nombrar a los miembros integrantes de dicho cuerpo pero, una vez electos, serán éstos los que elegirían a su representante y vocero. Además, el poder del gerente sobre ellos se volvería menos influyente (no se quiere caer en el mandato imperativo).

Capítulo tres

3.Propuesta de reforma legislativa.

3.1.Reforma de la Constitución Provincial⁴¹.

a) Artículo 197°. El que quedaría redactado de la siguiente forma "...compuesto de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo. Los miembros del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios y durarán cuatro (04) años en el ejercicio de sus funciones, renovándose por mitades cada dos (02) años"⁴².

b) Artículo 198°. El que quedará redactado de la siguiente manera: "El Departamento Ejecutivo será desempeñado por una sola persona con el título de Gerente Municipal, el cual será elegido por el Concejo Deliberante con acuerdo de los dos tercios del total de sus

miembros y sometida la elección a refrendo popular en un término no mayor a treinta (30) días.”

c) Artículo 198° bis (agregado): “El gerente municipal durará cuatro (04) años en sus funciones. Pudiendo ser removido por el Concejo Deliberante cuando mediare mal desempeño de las funciones asignadas⁴³ al mismo o no se cumplieren las metas propuestas a lograr durante el mandato constitucional”.

d) Artículo 199°: “...El gerente municipal es el Jefe del Departamento Ejecutivo. Para ejercer tal cargo se requiere ser ciudadano argentino, nativo o por opción, vecino del Departamento, con residencia, inmediata anterior a la elección, comprobable no menor a cuatro (04) años, debiendo poseer título universitario con especialización en materia referente a la función pública...”⁴⁴.

e) Artículo 203° punto 3). “El gerente municipal y los miembros del Concejo pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta o abuso en el manejo de los fondos municipales, ...en un todo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198° bis. La remoción sólo podrá ser resuelta por el voto de los dos tercios del total de los miembros del Concejo”.

f) Artículo 204°: Se suprime y se reemplaza por el siguiente: “En caso de cesantía⁴⁵ o acefalía definitiva de la gerencia, se procederá a la elección de un nuevo gerente”.

g) Artículo 207°: Se suprime.

3.2. Reforma de la Ley 1.079, Orgánica de Municipalidades⁴⁶.

a) Artículo 7°: “..., y el Ejecutivo será desempeñado por una sola persona con el título de Gerente Municipal”.

b) Artículo 43°: En las elecciones municipales deberán elegirse dieciseis (16) concejales en cada Departamento”.

c) Artículo 47°: “El gerente municipal resultará designado por el Concejo Deliberante con acuerdo de una mayoría igual a los dos tercios del total de sus miembros. La elección será sometida a refrendo popular en un lapso no mayor a treinta (30) días”.

d) Artículos 66° a 69°: en lo que se refiere a la remoción del gerente, debe considerarse lo previsto en el artículo 198° bis (propuesto) de la Constitución Provincial.

e) Artículo 71°: deberían agregarse dos puntos:

- Dictar la Carta Orgánica Municipal.

- Nombrar al gerente municipal en un todo de acuerdo con los artículos (propuestos) pertinentes de la Constitución Provincial.

f) Artículo 93°: Se suprime.

g) Artículo 94°: “El Departamento Ejecutivo, ejercido por el gerente municipal, designará un cuerpo de asesores compuesto de una cantidad de miembros variable de acuerdo a las materias en las que tengan incidencia contemplando, para ello, las características políticas, geográficas y socio-económicas de cada Departamento. Los miembros de este cuerpo deberán poseer título universitario habilitante para el ejercicio de la competencia que se le asigne”.

h) Artículo 97°: “... En los casos de ausencia temporaria y/o enfermedad de corto tratamiento, reemplazará al gerente el Presidente del Concejo Deliberante, y en defecto de éste, los Vicepresidentes por su orden.”

i) Artículo 99°: Se suprime y se reemplaza por el siguiente texto. “En caso de renuncia, destitución o muerte del gerente municipal, el Concejo Deliberante deberá proceder la elección de un nuevo gerente”.

j) Artículo 102°: “Los actos que dicte el Departamento Ejecutivo, deberán ser refrendados por algún miembro del cuerpo de asesores”.

k) Artículo 161º: (acefalía del Departamento Ejecutivo) Se suprime.

CONCLUSION

En virtud del proceso de reforma del Estado en Argentina, se produjo un aumento de las competencias municipales, esto, sumado al incremento de las necesidades vecinales, cada vez más diversificadas, juntamente con la crisis del modelo de administración local burocrático tradicional, plantea como eje principal la necesidad de un cambio a nivel local.

En general, todas las propuestas de cambio se han sustentado en creer que se puede mejorar la eficiencia simplemente revisando las normas y los procedimientos, sin tener en cuenta la importancia que revisten las modalidades de gestión.

Se sostiene, por el contrario, que el rol del gobierno municipal trasciende el de administrar eficientemente los procesos para transformarse en **gestor** de políticas locales, las que deben responder a patrones de eficacia y eficiencia.

En virtud de lo anterior se hace preciso inyectar una cuota del espíritu empresarial al municipio, como medio de transformar el sector público y, por otro lado, crear paradigmas para una gestión local basada en el concepto de **empresa**, entendiendo ésta como la unión de objetivos, estrategias, políticas y acciones públicas y privadas, orientadas a obtener un progreso sostenido de la institución municipal.

La propuesta, basada en implementar un nuevo modelo de gestión, el cual incluiría la figura del gerente o manager como cabeza de la administración local, trata de conciliar la fase democrática (respetando la idiosincrasia política nacional) con la arista que representa el valor "eficacia", visualizado en el modelo "gerencial". Resulta fácil decirlo, pero llevarlo a la práctica ofrece no pocas dificultades. Esta es una de las aparentes contradicciones del sistema, ya que la organización municipal depende de la actividad política para la provisión de sus principales dirigentes, pero las prestaciones deben realizarse para el total de la población, sin ningún tipo de discriminación y de forma eficiente sin que representen costo social. Se dice aparentes porque la actividad política bien entendida es para todos, encontrando en esa finalidad la coherencia necesaria para el buen manejo de las estructuras públicas.

El gerente municipal, quien tendría asignados recursos - tanto materiales (equipos, herramientas, insumos, instalaciones, etc.) como personales y financieros - debería disponerlos de la mejor manera, pues sería responsable de la prestación de los servicios, y hacia él irían los reclamos y reconocimientos de los usuarios, de los empleados bajo su autoridad, de los sectores políticos y, en general, de la comunidad. El papel del partido político mayoritario, tendría en este aspecto, su mayor responsabilidad, ya que sería determinante en la elección del gerente por medio de los concejales, quienes deberían seleccionar a la persona más idónea y capaz.

Siendo la máxima autoridad administrativa, el gerente, asumiría la responsabilidad de su campo, tanto hacia la organización como hacia fuera. Como se encontraría en la cúspide de la pirámide organizativa, sería el más expuesto, y sus fallas se notarían, repercutiendo en la agrupación partidaria y, por ende, en su posicionamiento a nivel local. La demanda de eficacia y logro de las metas, por lo tanto, no sería sólo interna sino que también provendría desde la comunidad.

Compatibilizar el **modelo gerencial** con el modelo político imperante, representaría todo un desafío de ubicuidad y adaptación. Sería necesario equilibrar las dos esferas: cómo se hacen las cosas - técnica - y por qué o en qué sentido se hacen - política. Los ejecutivos gerentes que perduren en su función, habrán demostrado tener condiciones para el cargo, pues habrían sabido sortear todas las dificultades y cumplir con su cometido en la

conducción técnica.

Se debe tener en cuenta que la aplicación de una forma de gestión como la que se ha propuesto en este trabajo, implicaría ventajas y oportunidades tanto como desventajas y obstáculos.

Se comenzará por enumerar los segundos, ya que la que escribe concluye, en virtud del análisis efectuado para la elaboración del estudio, que la propuesta es válida y que su aplicación devendría en un mejoramiento de la gestión municipal y que, bien aplicado, salvaría las dificultades organizacionales y políticas que se presentan en la actualidad. Las desventajas de la aplicación del sistema devendrían principalmente, de la falta de adecuación del mismo con el modelo político imperante en nuestra cultura, obteniendo como resultado modelos incompletos.

Encarando el tema de la estructura interna del municipio, una dificultad para el cambio estaría planteada por el hecho que los recursos humanos en los municipios plantean la paradoja de tener exceso de personal y, a la vez, falta de empleados especializados; de tener tradiciones clientelares de reclutamiento y una carrera administrativa asociada a enfoques burocráticos centrados en la ambigüedad más que basados en lo meritocrático y en la productividad. Se observa, además, carencia de instituciones académicas especializadas en temas municipales en los municipios más pobres, lo que iría reforzado con la mayor capacidad que tienen determinadas provincias de captar individuos especializados (como consecuencia de su posición geográfica, por ejemplo).

Otro peligro sería el de tratar de trasladar el modelo de organización privada al municipio sin tener en cuenta que éste es una entidad pública con las características propias de tal. Existe el riesgo de una visión de trasplante del modelo managerial del sector privado al público y de pensar al municipio como una empresa, dejando de considerar sus dimensiones políticas específicas o de vincular la eficacia solamente con términos de **ajuste** y **reducción del gasto**. Asimismo, no tener en cuenta la significación que alcanza el clientelismo político.

En la dimensión política, otro factor que se presenta como una limitación, es que los partidos no pudieran llegar a visualizar con claridad el rédito político que obtendrían encarando el cambio. La resistencia que despertaría una transformación de esta naturaleza, podría provenir tanto desde la cultura burocrático - partidaria como desde las estructuras políticas centralistas.

Por último, subyace como obstáculo la histórica debilidad institucional y de recursos de las instituciones locales. En el municipio argentino ha predominado una visión formalista y administrativista de la acción municipal, como se considera que su misión no reviste competencias relevantes, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que compromete al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas, reformistas y modernizantes y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas.

Las ventajas que presentaría un sistema de gestión de las características enunciadas en el estudio, es que daría fin al modelo tradicional de estructuras rígidas, basado en normas y procesos, dando lugar a un modelo más flexible, basado en resultados.

Presentaría una división entre la parte política y la parte técnica, al mismo tiempo que haría recaer la autoridad y la responsabilidad por las políticas locales en la personalidad del gerente. Este debería actuar con cautela para no malograr el consenso político brindado al proyecto del partido o de la concertación partidaria mayoritaria que lo llevó al poder.

Otro factor positivo, estaría dado por la reducción del número de cargos electivos (se unificaría la cantidad de concejales) y disminuirían los nombramientos por clientelismo

político, porque, en búsqueda de la eficiencia y la eficacia, deberían ser reclutados los mejores. Esto otorgaría otro crédito o rédito al partido mayoritario, ya que la transparencia, la efectividad y la habilidad en la actitud del que administra generan credibilidad y apoyo de la población.

Además, este sistema, al reordenar la organización municipal, permitirá evaluar las responsabilidades y alcances del nuevo rol municipal, de manera de sustentar la gestión en estructuras y operaciones coherentes con las metas y objetivos a lograr en el corto y mediano plazo.

La temporalidad que revestiría el cargo de gerente, evitaría caer en la *pasmosidad* o la inactividad. Como este individuo debería cumplir con objetivos fijados y, en cierta manera, justificar su elección con sus acciones, se preocuparía por ser el abanderado del cambio y del progreso municipal.

En definitiva, la propuesta permitiría transitar desde la estrategia cortoplacista de “protagonismo por el cambio” hacia aquella de “transformador de las condiciones para promover el cambio”. Para ello beneficiaría la gestión de los procesos antes que su administración, no solo vislumbraría cambios en las responsabilidades de los gobiernos municipales, sino en su protagonismo.

Como corolario, se afirma que el modelo de gestión local por gerenciamiento se presenta como una revolución y una oportunidad de fortalecimiento de lo local. Pero para ello, se requeriría llevar a cabo una generalización del nuevo modelo hacia el conjunto de los municipios del país, reformando y unificando la legislación, buscando superar las limitaciones de poder y de recursos que las actuales políticas neoliberales generan, como así también asumiendo que este desafío no es sólo para la clase política local, para la renovación y cambio de sus prácticas tradicionales, sino también para su sociedad civil, que en definitiva es la razón de ser del municipio.

Notas

¹ CUOGHI DE CASTAÑOS, Leonora. **El régimen municipal en la provincia de Mendoza**, en Anales de Ciencias Políticas y Sociales N° 29. Pág. 187...

² HERNANDEZ, A. **Derecho Municipal**. Pág. 23.

³ MARTINS, Daniel Hugo. **Regímenes municipales contemporáneos**, en Vanossi, Jorge R. (compilador) El Municipio. Pág. 29.

⁴ LOSA, Nestor O. Justicia Municipal y Autonomía Comunal. AD-HOC. Buenos Aires. 1.991. Pág.21.

⁵ Ibid. Pág. 29/32.

⁶ HERNANDEZ, Antonio. Op. Cit.. Pág. 58.

⁷ Ibidem. Pág. 60.

⁸ Ibidem. Pág. 61.

⁹ BERNARD, Tomás D. **Régimen municipal argentino**. Pág. 4. Citado por Hernández, Antonio, op. cit. Pág. 62/64.

¹⁰ LOSA, Nestor O.. Op. Cit. Pág. 34.

¹¹ CUOGHI DE CASTAÑOS, Leonora. Op. Cit.. Pág. 188...

¹² CUOGHI DE CASTAÑOS, Leonora. Op. Cit.. Pág. 199.

¹³ Nota: el tema referido a la gestión local y estilos de gestión como forma de manejar internamente las políticas municipales, será tratado en la segunda parte del presente trabajo.

¹⁴ ZUCCHERINO, Ricardo Miguel. Op. Cit.. Pág. 75.

¹⁵ BORJA, Jordi. Las transformaciones territoriales e institucionales en la Europa actual, citado por DEL BRUTTO, Bibiana. **Política municipal y participación**. Pág. 69.

¹⁶ Ibidem. Pág. 78.

¹⁷ Nota: Se ha querido dejar la descripción de la figura del Alcalde para el final por el hecho que es esta figura la que se torna importante en este trabajo desde las modificaciones a la estructura local de nuestra provincia, modificaciones que serán expuestas en la segunda parte de este estudio.

¹⁸ Nota: es necesario aclarar que los autores no se ponen de acuerdo al precisar cuál de los dos sistemas

(alcalde fuerte - concejo débil y alcalde débil - concejo fuerte) es el de mayor preeminencia y aceptación pero, la mayoría se inclina por el del primer tipo.

¹⁹ La elección de los funcionarios que componen el concejo se realiza por barrios o distritos.

²⁰ En general, la actuación del concejo es por medio de comités.

²¹ ZUCCHERINO, Ricardo Miguel. Op. Cit.. Pág. 84.

²² Nota: debe aclararse que, en este punto, se tomarán las expresiones comisión y concejo como sinónimos debido a que los autores norteamericanos utilizan el término "commission", mientras que los latinos se refieren al mismo concepto con el término "concejo".

²³ Nota: se hace importante destacar esta elección del gerente sobre la base de su idoneidad, ya que éste debe ser un especialista en temas municipales y poseer conocimientos sobre el manejo del municipio en la faz técnica. Los gerentes son egresados universitarios, siendo la universidad de más prestigio, en tal sentido, la de Harvard. Estos funcionarios están nucleados en la *International City Manager's Association*, entidad destinada al perfeccionamiento e investigación de las técnicas de conducción del instituto municipal.

²⁴ La carta de la ciudad es el equivalente a nuestra Ley Orgánica, sólo que en Estados Unidos son los propios municipios los que tienen la potestad de dictarse su propia carta orgánica. En 1.872, en Missouri, nació lo que se da en llamar el "municipio a la carta" (debido a una enmienda de la carta Estadual) lo que significaba que los municipios que contaran con más de 100.000 habitantes podían dictarse su carta orgánica. Este sistema, conocido como "home rule charter system", fue adoptado por numerosos Estados.

En nuestro país, la Constitución provincial de San Luis, reconoce, en su artículo 254º, a aquellos municipios que posean más de 25.000 habitantes, la facultad de dictar su propia carta orgánica siempre que no se aleje de lo dispuesto por la Constitución provincial.

²⁵ ARROYO, Daniel. **Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina**, en GARCIA DELGADO, Daniel (compilador). Pág. 316.

²⁶ Nota: según Daniel Arroyo (Op. Cit. .Pág. 317) el concepto "Municipalización" en el marco de la crisis del Estado se ha contrapuesto tradicionalmente con el concepto de "descentralización" presentando dos miradas diferenciadas respecto del proceso de reforma. En realidad, ambos conceptos hacen referencia a la transferencia de nuevas funciones y competencias hacia los niveles locales.

²⁷ GARCIA DELGADO, Daniel. **Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión**, en Políticas públicas y desarrollo local, VANESIA, Juan Carlos (compilador). Pág. 15.

²⁸ Nota: es importante aclarar que se volverá sobre este tema cuando se haga referencia al cambio de modelo de gestión local tradicional.

²⁹ MAYNTZ, R. **Sociología de la administración pública**, citado por GARCIA DELGADO, Daniel. Op. Cit. Pág. 20.

³⁰ Nota: de acuerdo con lo señalado por Tecco C., en su artículo "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional" (Universidad Católica de Córdoba, 1.997), nuestro sistema electoral ampara el principio de *governabilidad*, 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 aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo.

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. También, por 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 este concejo. Los aparatos tradicionales y las máquinas partidarias de lista sábana, punteros, y entonces, dificultan la selección de elites más flexibles, preparadas y con capacidad de trabajo en equipos.

Para la que escribe la reformulación del sistema electoral para la designación de concejales, es de suma importancia, debido a que si bien, se evidencia una legitimidad importante por parte del Poder Ejecutivo, en cambio los miembros de los Concejos Deliberantes son desconocidos por una parte importante de la población. El sistema electoral para designar concejales debe tener un carácter nominal de tal forma que los que quieran obtener un escaño en el ámbito legislativo municipal, necesiten ser reconocidos por los habitantes de la comuna.

³¹ GARCIA DELGADO, Daniel. Op. Cit.. Pág. 23.

³² NICOD, Chantal. **Elementos para impulsar una nueva gestión municipal**. Pág. 1.

³³ GARCIA DELGADO, Daniel. Op. Cit. Pág. 36.

³⁴ Nota: se volverá sobre el tema cuando se haga referencia a las características necesarias del gerente municipal.

³⁵ Nota: como se verá más adelante, si es el partido político gobernante el que va a posicionarse de mejor o

peor manera de acuerdo con el resultado de la gestión local en un período determinado y si es el Concejo Deliberante (cuyos componentes son extracto de ese partido) el encargado de seleccionar al gerente para llevar a cabo el modelo de gobierno propuesto por dicho partido y necesario para cierta realidad, entonces, ese líder seleccionado deberá rodearse de un equipo técnico capacitado y a su vez, capacitar al personal de planta de esa organización. En la teoría de los juegos, se trataría de una trama en la que todos ganan o todos pierden (capacidad de imponerse en las próximas elecciones, prestigio, credibilidad en el modelo propuesto, descontento interno, desinsentivo, etc.).

³⁶ Nota: por *razones particulares* se entiende: enfermedad, descanso anual, etc..

³⁷ Nota: hay que aclarar que esta habilidad exige también, por el hecho de dirigir una organización pública, el conocimiento del contexto administrativo municipal.

³⁸ REYES, Luis Antonio. Política, Municipios y Administración. Pág.43.

³⁹ Nota: las facultades, atribuciones y prohibiciones del gerente, como Jefe del Departamento Ejecutivo, quedarían plasmadas en la Carta Orgánica Municipal. Excepto algunas modificaciones, serían, básicamente, las establecidas por la Ley 1.079.

⁴⁰ Nota: se dejó claro, en este trabajo, que la destitución de un gerente no podría llevarse a cabo por medio de una decisión arbitraria del Concejo. Deberá existir prueba fundada y contar la decisión de destitución, con la votación de una mayoría de dos tercios de los integrantes del mismo Concejo.

⁴¹ Nota: en la Constitución Provincial, así como también, en la Ley Orgánica de Municipalidades, se hace referencia a "intendente" e "intendencia", términos que quedarían reemplazados por los de "gerente" y "gerencia".

⁴² Nota: se aclara que, en cuanto aparecen puntos suspensivos es porque el texto se mantiene.

⁴³ Nota: cuando se hace referencia al **mal desempeño de las funciones**, se contemplan los supuesto de: mala conducta; abuso de poder; abuso en el manejo de fondos municipales; incumplimiento de las siguientes obligaciones: poner al servicio de la Municipalidad su capacidad técnica, conocimientos científicos y experiencia para realizar las tareas que se le encomienden y/o estén previstas en la Carta Orgánica, destinar en el ejercicio de su mandato el tiempo que resultare necesario.

⁴⁴ Nota: el punto 2) del art. 199° que hace referencia a los electores, queda sin efecto en tanto el modo de elección del Intendente quedó modificada por Ley 5.499. Lo mismo ocurriría con los artículos 200° y 202°.

⁴⁵ Nota: se entiende por "cesantía", la remoción por las causas estipuladas en los artículos 198° bis y 203°.

⁴⁶ Nota: La Carta Orgánica Municipal, dejaría de ser una Ley sancionada por la Legislatura provincial, para pasar a ser una Ordenanza Municipal. El criterio comulga con lo que se ha dado en llamar "municipalidad a la carta" o "régimen municipal a la carta".

BIBLIOGRAFIA

- BAMBINI, Roberto y otros (coordinadores). **Políticas Públicas y Desarrollo Local**. Centro de Estudios Interdisciplinarios. Rosario. 1998.
- CARMELO, Alberto Carlos. **La reforma de la administración pública municipal**, en FACES (Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales). Universidad Nacional de Mar del Plata. Año 2, N°3. Buenos Aires. Diciembre de 1.996.
- CRAVACUORE, Daniel (compilador). **Experiencias positivas en gestión local**. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. 2.000.
- CUOGHI, L. **El régimen municipal en la Provincia de Mendoza**. Anales de la FCPYS N° 9, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNC. Mendoza. 1988.
- DEL BRUTTO, Bibiana. **Política municipal y participación**. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1986.
- FERRER I JACAS, Joaquín (director). **Revista Catalana de Derecho Público**. Autonomies. Barcelona. 1994.
- GARCIA DELGADO, Daniel (compilador). **Hacia un nuevo modelo de gestión local**. Oficina de Publicaciones del CBS, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 1997.
- GOW, James Iain. **Innovation in the public service**. Canadian Centre for Management Development. Canadá. 1991.
- ISUANI, Fernando y SUAREZ, Francisco. **Innovación en las organizaciones**, en Revista de investigaciones de la INAP. Nueva Epoca. Buenos Aires. 1998.

- LOSA, Nestor O. **Justicia Municipal y Autonomía Comunal**. Edit. AD-HOC. Buenos Aires. 1991.
- MACHIAVELLO, Oscar. **Condiciones del Gerente Público** (mimeo). Primeras Jornadas Regionales de Gestión Pública Local. Nueva Gestión Pública Local. Municipalidad de Las Heras. Mendoza. 1.999.
- NICOD, Chantal. **Elementos para impulsar una nueva gestión municipal**, en Revista del ILPES. Santiago de Chile. Marzo 1998.
- OSBORNE, D. y GAEBLER Ted. **La reinención del gobierno**. Paidós. Barcelona. 1991.
- REYES, Luis Antonio. **Política, Municipios y Administración**. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.
- ROBINS, Stephen P. **Comportamiento Organizacional**. 8ª. ed. Prentice Hall, ed. Mexico. 1.999.
- SALINAS, Jorge. **La administración de la Municipalidad**, en Gobierno Municipal y Gestión Local (curso taller). Fundación de Estudios Municipales y Sociales. Mar del Plata. 1997.
- VANESIA, Juan Carlos (compilador). **Políticas públicas y desarrollo local**. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario. Rosario. Santa Fe. 1.998.
- VANOSI, Daniel (compilador). **El municipio**. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza. 1984.
- ZUCCHERINO, Ricardo Miguel. **Teoría y Práctica del Derecho Municipal**. Depalma. Buenos Aires. 1986.

RESEÑA BIOGRAFICA

NOMBRE Y APELLIDO: María Eugenia Salinas

DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD: 23.547.201

TITULO: Licenciada en Administración Pública y Ciencias Políticas.

CARGOS ACTUALES:

- Miembro del Centro de Políticas y Gestión Local (CEPYG), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- Profesora de enseñanza media para adultos, Escuela CENS 3-435, Guaymallén, Mendoza.
 - Profesional en el Departamento de Organización y Método, Municipalidad de Godoy Cruz.

DIRECCION: Joaquín V.González 912, Planta Alta, Dorrego, Guaymallén, Mendoza.

Código Postal: 5519

TELEFONOS: 0261 4318669 ó 0261 156605899

FAX: 0261 4313697

e-mail: eugenias2000@yahoo.com.ar